UNIVERSITE DE BORDEAUX. — FACULTÉ DE DROIT

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le 4 Janvier 1941, à 14 heures 30

PAR

Jacques VERDEAUX

BORDEAUX
IMPRIMERIE BIERE
18, Rue du Peugue
—
1940

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41536523_0002

UNIVERSITE DE BORDEAUX. — FACULTÉ DE DROIT

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le 4 Janvier 1941, à 14 heures 30

PAR

Jacques VERDEAUX

BORDEAUX
IMPRIMERIE BIERE
18, Rue du Peugue
—
1940

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

Doyens honoraires : FERRON, ✻, ✪ I., FERRADOU ✻, ✪ I.

Professeurs honoraires: MM. LESCURE ✻ ✻. ✪ I.; NOAILLES ✻ ✪ I.; BENZACAR, ✻, ✪ I.; MARGAT ✪ I.

BONNARD, ✻ ✪ I., ✻, Doyen, professeur de *Droit administratif*, chargé d'un cours de *Droit constitutionnel comparé* (Doctorat).

BONNECASE, ✻ ✪ I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours de *Droit maritime* (3e année).

PALMADE, ✻ ✪ A. ✻, professeur de *Droit commercial.*

VIZIOZ, ✪ I., professeur de *Procédure civile*, chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Diplôme d'études supérieures) et d'un cours de *procédure civile et voies d'exécution* (Capacité).

POPLAWSKI, ✻ ✪ I., professeur de *Droit criminel*, chargé d'un cours de *Législation industrielle* (Licence) et d'un cours de *droit criminel* (Capacité).

BOYÉ ✻, ✪ I., ✻, professeur de *Droit romain.*

BIBIÉ, ✻, ✻, professeur de *Droit international public.*

REGLADE, ✪ I., professeur de *Droit constitutionnel et administratif*, chargé d'un cours de *droit international privé* (Licence).

GARRIGOU-LAGRANGE, ✪ A, professeur d'*Economie politique* et *Science financière.*

HUBRECHT, ✪ I, professeur d'*Histoire du Droit* (doctorat), chargé d'un cours de *Droit romain* (Licence 2e année).

LABORDE-LACOSTE, ✻, ✪ I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours d'*Enregistrement* (Licence) et d'un cours de *Droit civil* (2e année Capacité)

BRETHE DE LA GRESSAYE, ✪ I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours de *Droit civil approfondi* (Doctorat).

DE LAUBADÈRE, agrégé, chargé d'un cours de *Droit international public* (Licence et Doctorat), et d'un cours de *Droit public* (Capacité).

VIGREUX, agrégé, chargé d'un cours d'*Économie politique* (2e année de licence) et d'un cours d'*Économie politique* (Doctorat).

BERNARD, chargé de cours (*Droit romain*), chargé d'un cours de *Droit civil* (1re année de Capacité).

DE JUGLART, chargé de cours (*Droit privé*).

M. ARTIGUELONG, ✪ I, *secrétaire.*
Mme COSTES, ✪ I., *secrétaire-adjointe.*
Mme SOUBIE, ✪ A, *bibliothécaire.*

COMMISSION DE LA THÈSE

M. RÉGLADE, *professeur*..... *Président.*
M. DE LAUBADÈRE, *agrégé*..... *Suffragants*
M. BERNARD, *chargé de cours* .....

INTRODUCTION

Cette étude sur le Président du Conseil avait été écrite avant la guerre de 1939, par conséquent avant la disparition du régime parlementaire en France.

Il nous a donc fallu supprimer quelques développements dépourvus d'actualité, et ajouter quelques éléments apportés par les faits nouveaux.

Cependant, cette étude nous a semblé conserver un certain intérêt, car elle montre la cause principale de l'abandon du régime parlementaire : la carence du gouvernement.

Le Président du Conseil est, en effet, dans le régime parlementaire, l'élément primordial, « la clef de voûte », et l'étude de sa situation explique la faiblesse de l'exécutif et la nécessité de changer de régime.

Avant d'aborder son étude, il nous faut préciser la signification de ce terme : Président du Conseil.

Sans doute, l'Histoire nous apprend qu'en monarchie absolue, nos rois prenaient spécialement en faveur parmi leurs conseillers politiques, tel ou tel ministre qui, par son prestige, sa valeur personnelle s'imposait à tous et prenait le pas sur les autres ministres ; tels furent : Sully, Richelieu, Mazarin, Colbert, le cardinal Dubois ; mais aucun d'eux n'avait la direction d'un Conseil de Ministres, pouvoir exécutif collégial, uni et homogène. Le Conseil du Roi n'était qu'un organisme privé et l'activité générale du

Premier Ministre pouvait s'analyser en une délégation du pouvoir personnel du Roi.

Pas de Président du Conseil en régime d'Assemblée; les ministres ne sont que de simples agents d'exécution de l'Assemblée.

Pas davantage de Président du Conseil en régime présidentiel où les ministres restent de simples mandataires du Chef de l'Etat.

Dans l'un et l'autre cas, ils sont choisis et renvoyés librement, ils n'ont aucun pouvoir personnel d'initiative.

C'est dans la théorie du régime parlementaire que l'on trouve le Président du Conseil.

En effet, dans ce régime d'équilibre entre les deux pouvoirs, exécutif et législatif, le Président du Conseil est l'organe de liaison dont le rôle est capital. Il est le trait d'union indispensable entre l'Assemblée dont le plus souvent il émane, et le Chef de l'Etat qui le nomme; c'est lui qui permet l'équilibre entre les deux pouvoirs en assurant leur collaboration, et cette tâche lui est facilitée par un certain nombre de règles qui lui réservent, du moins théoriquement, une certaine indépendance.

En effet, si le Chef de l'Etat nomme seul le Président du Conseil, il est toutefois tenu de le choisir dans la majorité de l'Assemblée, son option n'est donc pas absolument libre.

Dans le même sens, l'Assemblée ne jouit pas non plus à l'égard des Ministres d'un libre droit de révocation. Elle exerce seulement une pression politique totalement différente, dans son essence, de la révocation de mandat qui s'opère en régime d'assemblée ou présidentiel.

Enfin, quand les ministres, et à leur tête le Président du Conseil, sont en fonction, ils constituent bien un organisme autonome, indépendant dans une certaine mesure, libre de son activité, aucun ordre impératif ne venant leur dicter une politique ou leur imposer des décisions.

Telle était, du moins en théorie, la situation des ministres français en régime parlementaire; ils ne devaient être absorbés ni par le Chef de l'Etat, ni par les Assemblées. Cette indépendance impliquait l'existence d'un ministère uni et homogène, excluant une simple juxtaposition d'individualités; et précisément pour obtenir cette unité, il fallait qu'il y eut collaboration étroite, réunion d'un Conseil des ministres, c'est-à-dire assemblée restreinte, discutant librement, confrontant les points de vue pour adopter une solution unique sous la ferme direction d'un chef.

Ce chef, c'était, ou plutôt ce devait être, le Président du Conseil. Il s'imposait logiquement, car on conçoit mal une assemblée, fut-elle numériquement réduite à un Conseil des ministres, qui soit une force réelle, agissante et gouvernant avec un pouvoir, pour ainsi dire indivis et d'égalité absolue entre ses membres. Il lui fallait donc dans son sein une autorité propre, d'abord pour coordonner les volontés et obtenir une décision unique, puis pour permettre à cette assemblée restreinte d'affirmer son existence autonome en s'affranchissant des Chambres dont elle était issue.

Pendant ces dernières années, le pouvoir « externe » si l'on peut dire, du Président du Conseil, a surtout fait défaut à nos gouvernants. Au point de vue « interne », chaque chef d'équipe a pu tant bien que mal, avec des hommes choisis par lui, réaliser des conseils à peu près homogènes, au besoin en éliminant telle ou telle individualité peu docile ou compromettante.

Il n'en a pas été de même à l'égard du Parlement. Nos Présidents du Conseil n'ont pu se dégager de l'emprise des Chambres. Au lieu d'avoir été les chefs d'une majorité nombreuse et disciplinée, ils n'ont été bien souvent que les mandataires d'une coalition électorale précaire et illogique; de là tout le mal.

PLAN

Première partie. — L'hostilité traditionnelle au Président du Conseil en France.

Chap. I. Sous la Restauration.
Chap. II. Sous la Monarchie de Juillet.
Chap. III. Sous la III[e] République.

Deuxième partie. — Le Président du Conseil dans la pratique de la Constitution de 1875.

Chap. I. Situation juridique.
Chap. II. Situation politique.
Chap. III. Aperçu sur la situation du Premier Ministre anglais.
Chap. IV. Tentatives de deux présidents du Conseil : Tardieu et Blum, de gouverner selon les méthodes anglaises.

Troisième partie. — Tendances au renforcement des pouvoirs du Président du Conseil.

Chap. I. Idées et tendances.
Chap. II. Réalisations.
Chap. III. Réformes qui auraient pu être envisagées.

Additif. — Le vice-président du Conseil dans la Constitution de 1940.

PREMIÈRE PARTIE

Hostilité à la Présidence du Conseil

CHAPITRE PREMIER

HOSTILITE DE LOUIS XVIII ET DE CHARLES X A L'EGARD DU PRESIDENT DU CONSEIL

A. Apparition du Président du Conseil en France.

En France, sous la IIIe République, comme sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, le Président du Conseil fut toujours regardé avec hostilité. Mais les raisons de cette hostilité n'étaient plus les mêmes à l'époque contemporaine que celles qui prévalurent à l'apparition du régime parlementaire.

Cela tenait à ce que la conception du régime parlementaire avait évolué en France. Au parlementarisme orléaniste succéda le parlementarisme démocratique occidental.

Ces deux types fort différents de parlementarisme, ont eu tous les deux un point commun : réduction, dans la pratique, de la situation et du prestige du Président du Conseil.

C'est sous Louis XVIII que pour la première fois apparut un ministère qui se groupa en collège, devint un Conseil, un Cabinet, avec un minimum d'homogénéité nécessaire

pour prendre les décisions d'ensemble qui tendirent à se substituer aux ordres individuels qu'il recevait jadis du monarque.

Les ministres formant un organe de gouvernement distinct du roi, un Premier Ministre était indispensable pour assurer un minimum d'unité gouvernementale; un Conseil impliquant nécessairement un Président du Conseil. Effectivement, par ordonnance du 9 juillet 1815, ce fut Talleyrand qui le premier reçut le titre de Président du Conseil. Il s'intitulait lui-même : Président du Conseil un.

Par l'institution d'un Président du Conseil, consacrant la scission de l'exécutif et ainsi l'établissement d'un concurrent au monarque, c'était un grand pas de fait vers le régime parlementaire.

Mais le régime parlementaire n'était pas encore établi, ni dans les esprits ni dans les institutions.

Aussi, il est tout naturel que, dès son origine, le Président du Conseil fût en butte aux hostilités et à la méfiance du Roi et de ses conseillers.

Cependant, l'hostilité que le Président du Conseil rencontra auprès des deux frères de Louis XVI ne fut pas égale en ampleur; en effet, ils n'avaient pas tous les deux la même conception du pouvoir.

B. **Hostilité de Louis XVIII à l'égard du Président du Conseil.**

S'il fut un roi sur lequel il est difficile de porter un jugement sur son caractère comme sur ses conceptions politiques, c'est bien Louis XVIII.

Des opinions, bien souvent contradictoires, ont été souvent portées sur lui.

Pour les uns, c'était un admirateur des institutions

politiques anglaises, d'où son désir d'introduire en France un régime similaire.

Pour d'autres, c'était un roi imbu des idées de l'Ancien Régime, que la crainte de la révolution poussa à octroyer une Charte.

Ces deux thèses, pour si différentes qu'elles soient, contiennent toutes les deux une part de vérité.

Ce paradoxe apparent provient du fait que Louis XVIII était un Bourbon, frère de Louis XVI, mais qui vécut très longtemps en Angleterre et au surplus, sexagénaire, podagre et impotent lorsqu'il accéda au trône. C'était aussi un Bourbon, donc imbu de ses prérogatives royales et de l'origine divine de son pouvoir. Mais c'était le frère de Louis XVI, contemporain des jours terribles de la Révolution dont le souvenir l'inclinait à la prudence et aux concessions.

Il vécut une grande partie de son exil en Angleterre et étudia le régime politique du pays qui l'abritait. Il vit que les Anglais, esprits individualistes par excellence, s'accommodaient fort bien d'une royauté. Bien plus, celle-ci semblait indispensable pour le fonctionnement du régime parlementaire. En montant sur le trône, il devait s'en souvenir et s'orienter naturellement vers le régime parlementaire qui offrait la plus grande stabilité pour la Monarchie.

Enfin, il ne faut pas oublier que Louis XVIII avait dépassé la soixantaine en 1815; perclus de rhumatismes et de goutte, il n'avait rien d'un dictateur et son physique lui interdisait d'assumer les charges d'un monarque absolu. En outre, il avait une certaine paresse naturelle à s'entretenir avec chacun de ses ministres. C'est une des raisons pour laquelle il créera un Président du Conseil et n'aura de rapport qu'avec lui.

On peut dire que Louis XVIII avait l'âme d'un monar-

que autoritaire, mais n'en avait pas l'étoffe ni le goût d'en exercer le rôle, par prudence et par indolence.

Ces éléments contradictoires firent que s'il admit la nécessité d'un Président du Conseil, il admettait difficilement que celui-ci eut un pouvoir exécutif propre.

En fait, il ne soutint que les Présidents du Conseil favoris, type Decaze; mollement Richelieu et pas du tout Talleyrand qu'il détestait.

« C'est ma volonté qui doit tout faire », écrit le Roi à Decaze sous le ministère Dessoles, « les ministres responsables disent au Roi : voilà notre opinion, le Roi répond : voilà notre volonté. Si les ministres après y avoir réfléchi, croient ne pas trop risquer en suivant cette opinion, ils la suivent, sinon ils déclarent qu'ils ne le peuvent. Alors le Roi cède, s'il pense ne pouvoir se passer de ses ministres. Dans le cas contraire, il en prend d'autres; voilà ce que je prévois qui nous arrivera. » Louis XVIII montrait ainsi clairement qu'il entendait être le maître des décisions de ses ministres et qu'en cas de conflit d'opinion, lui seul a le dernier mot; au besoin « il en prend d'autres ».

Lors de l'hostilité de la Chambre des Pairs au ministère Dessoles, le Roi s'écria en plein Conseil : « Cette majorité, je la briserai, il ne s'agit pas de vous, Messieurs, il s'agit de moi. » Il ne pouvait faire entendre plus clairement au Président du Conseil Dessoles que c'était lui, Louis XVIII, qui entendait être le véritable chef du Conseil des Ministres et que les attaques dirigées contre ses ministres l'atteignaient directement. Notons en passant qu'il faisait fort peu de cas en la circonstance de son inviolabilité, inviolabilité qui, entraînant son irresponsabilité politique, aurait fait de lui un véritable monarque parlementaire. L'irresponsable aurait été son Président du Conseil. Mais nous ne sommes pas encore en régime parlementaire.

Cependant, dans une lettre à Decazes à propos du Duc

de Richelieu, n'est-ce pas la pure doctrine parlementaire que le Roi expose ? « Si le Duc reste, il faut que ce soit lui-même qui choisisse ; ce n'est pas le Roi qui est la clef de voûte, c'est le Président du Conseil. » Si c'est au Président du Conseil de choisir ses ministres, cela implique donc qu'il est le chef, l'inspirateur des décisions graves ; or, nous venons de voir dans les lignes citées plus haut, que le Roi entendait être le seul maître du pouvoir exécutif ! D'où contradiction flagrante ! Ce qui implique que la conception que le Roi se faisait du régime parlementaire n'était pas très nette. Mais il admettait son existence, sa phrase sur le Président du Conseil, clef de voûte, le montre bien.

Aussi l'on peut dire que Louis XVIII dans une certaine limite était un Roi parlementaire, non pas de cœur, mais par raison, par prudence et un peu par indolence.

C. **Hostilité de Charles X à l'égard du Président du Conseil.**

Bien différent fut le Comte d'Artois qui succéda à son frère sous le nom de Charles X. Ce fut l'opposé d'un Chef d'Etat parlementaire.

Pour lui aussi, les souvenirs de la Révolution étaient encore très vivants. Mais c'était parce que Louis XVI avait toujours cédé qu'il avait perdu son trône et sa tête ; il ne veut pas retomber dans pareille faute, il résistera. Tout Charles X est dans ces mots : « J'aime mieux monter à cheval qu'en charrette. » Pour lui, le grand danger c'est le virus démocratique ; la source de prospérité pour le pays, c'est le retour à « l'autorité royale » ; entendons par là : la fin de la tentative du système parlementaire, le retour à la Monarchie du Droit Divin.

D'esprit antiparlementaire, Charles X ne paraît avoir toléré que très difficilement la présence d'un Président du

Conseil qui n'était pour lui qu'un concurrent inutile et dangereux à la fois.

Si, au début de son règne, il laissa à la présidence Villèle, ce ne fut qu'à contre-cœur. En sa présence, il lui faisait bon visage, mais rentré dans ses appartements particuliers, il retombait aux mains de ses familiers : Rivière, la duchesse de Berry, le duc d'Angoulême. L'ambassadeur à Londres, quotidiennement, lui envoyait des conseils; bien plus, il prétendait dicter au Président du Conseil la marche à suivre des affaires. Villèle s'en plaignait : il sentait derrière le semblant de confiance que lui témoignait le Roi, l'hostilité de Polignac et des autres confidents. En mai 1826, il notait sur son carnet : « On retrouve partout, depuis la Cour jusqu'au dernier village, des intrigants de toute espèce... jusqu'à l'héritier présomptif du trône qui semble atteint du mécontentement général. Le Roi est tourmenté de ces fâcheuses dispositions, mais il donne lieu, en permettant à sa cour, à ceux qu'il affectionne le plus et qui lui sont le plus dévoués, de faire chorus avec les criailleries contre son gouvernement. »

Le ministère de Martignac ne fut qu'un cabinet de transition. Martignac, encore plus que Villèle, était détesté de la Cour. Le Roi attendait l'heure de le remplacer par Polignac, sa créature. La vie de son ministère fut courte : de janvier 1828 au 6 août de la même année. Il fut congédié au retour de Polignac à Paris et dès le 8 août, la composition du Cabinet royal parut au *Moniteur*. C'était la fin de l'expérience parlementaire de la Restauration, c'était le retour à la Monarchie absolue, au gouvernement du Roi.

Un fait montre bien que le Roi n'attendit pas 1828 pour montrer qui était le maître, du Président du Conseil ou du Roi. Il fit poursuivre le *Courrier français* suivant l'article 4 de la loi du 22 mars 1822 punissant l'excitation à la haine et au mépris du gouvernement du Roi. Les conclusions

prises à cette occasion par le procureur, sont assez curieuses : « Le gouvernement du Roi, c'est l'action royale exercée d'une manière constitutionnelle, ce sont les actes qui s'exercent au nom du Roi, c'est le Roi agissant par ses ministres, ce sont les actes dans lesquels le pouvoir royal qui est le principe, se confond avec le pouvoir ministériel qui est l'application. » Les ministres gouvernent au nom du Roi, celui-ci règne et exerce son action « d'une manière constitutionnelle »; si cela avait été vrai, c'était du parlementarisme du type orléaniste certes, mais du parlementarisme tout de même; or, les fameuses ordonnances qui amenèrent la révolution, furent prises en violation flagrante de la Charte et de la Constitution. Ce qui montre le peu de cas que Charles X faisait du parlementarisme.

Cependant, chose curieuse en apparence, dès le début du Cabinet des Ordonnances, on se rendit compte de la nécessité d'un Président du Conseil, car le Cabinet avait deux têtes : MM. de Polignac et de la Bourdonnaye. Il y avait incompatibilité d'humeur entre ces personnages. Un beau désordre régnait au sein du ministère. « Les nouveaux ministres étaient absolument ignorants de la pratique du Conseil », rapporte M. d'Haussez dans ses mémoires; « il fallait donner du mouvement à cet assemblage de pièces qui semblait n'avoir pas été disposé pour composer une même machine »; la nécessité d'un chef dirigeant et coordonnant le ministère se faisait sentir dès la démission de M. de la Bourdonnaye. D'Haussez nous donne des détails, montrant bien combien, même dans un ministère entièrement à la disposition du Roi, un Président du Conseil était nécessaire. « Un de nous, dit-il, raconta un entretien qu'il avait eu avec un personnage important sur un sujet d'intérêt général qu'il n'avait pu traiter convenablement, n'ayant et ne pouvant se procurer les documents nécessaires. Chacun cita des faits analogues,

j'en tirai la conséquence qu'un certain nombre d'affaires sortant des spécialités des différents ministres, ne pouvaient être traitées que par un ministre revêtu d'un pouvoir plus étendu, en un mot, par un Président du Conseil, et j'exprimais le vœu que le Roi fût supplié de pourvoir à ce que je considérais comme une nécessité. Monsieur de Chabrol, qui parla après moi, se borna à dire qu'une telle proposition ne devait pas être discutée, qu'elle se résolvait d'elle-même, l'institution d'un Président du Conseil étant une conséquence forcée de notre système de gouvernement. »

Quelle éclatante démonstration de l'utilité d'un Président du Conseil lorsqu'elle sort de la bouche d'un ministre du cabinet Polignac ! Confirmée par la *Gazette de France* qui, en reproduisant la première Ordonnance, celle qui nommait le prince de Polignac Président du Conseil, la fit suivre de cette observation : « L'ordonnance qui nomme un Président du Conseil est une conséquence de ce principe d'unité sans lequel il n'y a ni force, ni durée pour les ministres. Quelle que soit l'identité d'opinion et de vues qui existe entre les membres d'un Conseil, il est nécessaire que le système soit personnifié en l'un d'entre eux. »

Mais dans un de ses numéros suivants, la *Gazette de France*, fidèle porte-parole du Roi, en consacrant à l'institution de la Présidence du Conseil tout un article, mettait en vedette des conceptions qui affaiblissaient singulièrement les arguments en faveur du Président du Conseil. « Le Président du Conseil est en réalité le Roi, puisqu'à lui seul appartiennent la puissance exécutive et l'administration; mais la personne du Roi est inviolable, sacrée et irresponsable... Cette réunion d'hommes appelés à délibérer suppose une tête, un chef, un régulateur. La royauté est l'âme de celle-ci, mais comme elle a besoin d'être personnifiée et de se manifester par une forme, cette forme se trouve dans le Président du Conseil. » On ne

comprend pas cette nécessité du Président du Conseil si le Roi garde la direction effective des affaires et qu'il est « l'âme du Conseil des ministres ».

En réalité, le gouvernement Polignac fut un gouvernement personnel du Roi et M. d'Haussez avait raison d'écrire : « Si en apparence, le gouvernement était entre les mains des ministres, en réalité il était dans celles du Roi qui, non seulement dirigeait la marche générale des affaires, mais entrait même dans les détails. » Il était donc difficile au Président du Conseil d'avoir une autorité quelconque sur ses ministres s'il ne partageait pas entièrement les vues de son chef : le Roi. Effectivement Polignac ne fut que l'obéissant serviteur de Charles X, et s'il prit le titre de Président du Conseil, en fait il n'en exerça jamais les fonctions.

Ainsi donc, sous la Restauration, sous le règne de Louis XVIII comme sous celui de Charles X, le Président du Conseil fut regardé avec hostilité par le monarque.

Néanmoins, certains avaient l'âme de véritables chefs et en fait agirent comme tels.

Si Talleyrand, ambitieux mais indolent, préférant à la direction quotidienne des affaires générales, les parlotes secrètes dans les antichambres fut le prototype du mauvais Président du Conseil; si Polignac ne fut qu'un instrument entre les mains de Cnarles X, d'autres furent vraiment des Premiers Ministres.

Richelieu fut un bon Président du Conseil, quoique incomplet, à vues larges sur la politique étrangère, mais ignorant des affaires intérieures.

Decazes voulut contrôler tous les actes de ses ministres, ce qui entraîna bien des réactions de leur part.

Mais le plus grand Président du Conseil fut sans conteste Villèle qui, du 4 septembre 1822 jusqu'au 3 janvier 1828, resta à la tête du ministère.

M. Hanoteau, dans son *Histoire politique de la Nation française*, nous en trace un portrait, montrant bien qu'il possédait les qualités d'un bon Président du Conseil : « Esprit appliqué, fin manœuvrier, administrateur remarquable, travailleur acharné..., caractère doux, modéré, sagace, entre gens de Cour et de couloirs. »

Il aimait son métier, à la différence de Talleyrand. Sa surveillance constante de tous les actes de ses ministres jusque dans les moindres détails, faisait la surprise de Chateaubriand. Ce fut bien un acte de chef que fit Villèle lorsqu'il renvoya Chateaubriand, aidé, il est vrai, par Louis XVIII.

L'institution de la Présidence du Conseil, organe de coordination et de direction, dès l'instant où les ministres se rassemblaient en Conseil et prenaient des délibérations, était donc indispensable.

Aussi, malgré la méfiance de Louis XVIII, jaloux de ses prérogatives; en dépit de l'hostilité de Charles X, monarque autoritaire et méprisant les conceptions parlementaires, le Président du Conseil sous la Restauration, du fait même de son utilité et du caractère marquant de certains, eut un rôle distinct de celui du monarque. Il entra dans les mœurs gouvernementales et l'institution subsista sous la Monarchie de Juillet.

CHAPITRE II

MÉFIANCE ET HOSTILITÉ DU ROI LOUIS-PHILIPPE A L'ÉGARD DU PRÉSIDENT DU CONSEIL. CONCURRENT POSSIBLE — CAR LE ROI RÈGNE ET GOUVERNE. — LA CONCEPTION DU RÉGIME PARLEMENTAIRE ORLÉANISTE.

Sous la Monarchie de Juillet, l'institution du Président du Conseil ne fut pas mieux considérée que sous la Restauration.

De cette hostilité, nous pouvons dégager deux causes principales : d'abord le caractère du Roi, peu enclin à partager le pouvoir exécutif et surtout la conception particulière du parlementarisme que se faisaient non seulement le Roi mais les théoriciens de son temps.

Aussi pour mieux comprendre cette méfiance il nous faudra faire l'étude du parlementarisme orléaniste qui fut en France le premier type de régime parlementaire.

A. Apparition du régime parlementaire.

L'article 12 de la Charte de 1830 contient cette phrase capitale : « les ministres sont responsables ».

C'est en quelques mots la confirmation du régime parlementaire. La responsabilité des ministres est en effet une des pièces du parlementarisme; le régime parlementaire

étant le gouvernement d'un Cabinet responsable devant l'Assemblée.

A la Monarchie tempérée, se substitua le régime du parlementarisme avec responsabilité des ministres et nous entendons par là la responsabilité politique des ministres qui fut mise en jeu sous la Monarchie de Juillet de deux manières : l'Adresse et l'Interpellation.

L'Adresse existait déjà sous la Restauration. C'est la réponse au discours du trône que lisait le Roi à l'ouverture de chaque session. La rédaction de l'Adresse était préparée par une Commission prise dans la Chambre des Députés Elle était suivie d'un débat où les ministres s'expliquaient. Bref, c'était une sorte d'interpellation annuelle et globale mais sans guère de portée pratique. Aucun ministère n'est tombé après une Adresse.

Le deuxième moyen de mettre en jeu la responsabilité politique des ministres dès le début de la Monarchie de Juillet fut l'Interpellation.

Ce procédé de contrôle parlementaire est né des faits. Ce sont les Cabinets ministériels qui ont au début amorcé cette interpellation, car le vote de confiance était la conclusion fréquente d'une interpellation.

Au début les présidents des Chambres s'opposaient à l'interpellation. Le 6 novembre 1830, à la Chambre des Députés, l'un d'entre eux demanda la parole et réclama des éclaircissements au sujet de l'intervention d'une puissance publique; le Ministre répondit, toute l'Assemblée prit part au débat ainsi amorcé qui se termina par un vote.

L'interpellation est née ainsi comme moyen de mettre en jeu la responsabilité mibistérielle.

On peut donc faire remonter le début du régime parlementaire à l'avènement de la Monarchie de Juillet.

Mais le régime parlementaire qui subsista en France de 1830 à 1848 ne constitue pas le régime parlementaire tel

qu'il existait sous la IIIe République, mais un type de régime parlementaire déterminé, régime à base d'équilibre des pouvoirs. C'est l'orléanisme dont nous devons relever les traits caractéristiques pour pouvoir expliquer l'hostilité et la méfiance vis-à-vis des Présidents du Conseil sous la Monarchie de Juillet.

B. **Etude du régime orléaniste.**

On peut définir de façon générale le parlementarisme en disant que c'est une institution comprenant un pouvoir exécutif scindé en deux éléments : chef de l'Etat et ministres et dont le deuxième, le ministère, est responsable devant le Parlement.

On peut distinguer trois types de parlementarisme. Dans le premier le chef de l'Etat jouit de grandes prérogatives et il est vraiment le chef de l'exécutif; en outre les deux pouvoirs exécutifs et législatifs sont deux pouvoirs distincts et théoriquement égaux, c'est le parlementarisme dualiste et égalitaire.

Dans le deuxième type, le chef d'Etat est irresponsable et le pouvoir effectif passe au deuxième élément de l'exécutif : le Cabinet; dans ce cas il n'y a pas égalité de pouvoirs mais suprématie du législatif sur l'exécutif, tel fut le parlementarisme démocratique occidental.

Dans le troisième type, le chef de l'Etat a disparu, seul reste en face d'une Assemblée un Cabinet responsable consacrant la suprématie du législatif sur l'exécutif, tel fut le parlementarisme weimarien.

Le parlementarisme orléaniste fut l'exemple parfait du parlementarisme dualiste et égalitaire.

Dès 1830 celui-ci eut ses théoriciens. Parmi eux citons Duvergier de Hauranne qui dans son traité sur *La Chambre*

des Députés dans le gouvernement représentatif énonça les principes du parlementarisme orléaniste d'une manière inégalée.

Il faut citer en second lieu le duc Victor de Broglie avec sa brochure : *Vues sur le Gouvernement de la France.*

Guizot en fut le défenseur acharné en 1846 dans le fameux débat de trois jours où il engagea la lutte avec Thiers, adversaire du pouvoir personnel du Roi.

A l'époque contemporaine il garda d'éminents défenseurs en la personne d'Esmein, de Duguit et d'Hauriou.

Premier principe. — Dualité. Egalité.

Le parlementarisme orléaniste est un régime nettement dualiste, les pouvoirs législatifs et exécutifs doivent être équilibrés de façon absolue.

1° L'exécutif et le législatif sont deux pouvoirs distincts;

2° Ces deux pouvoirs distincts sont égaux; l'Assemblée représentant le pays, le Chef d'Etat aussi.

C'est donc un régime encore proche de la séparation des pouvoirs, mais une séparation des pouvoirs assouplie grâce à un Cabinet responsable conçu comme organe de liaison et de collaboration entre les deux pouvoirs. « Les pouvoirs sont égaux » proclame Duvergier de Hauranne et il ajoute : « je maintiens que les pouvoirs sont égaux et que le gouvernement appartient non pas à l'un des trois mais à tous. »

Il scindait le législatif en deux : Chambre des Députés et Chambre des Pairs, et il expliquait comment le Cabinet ministériel réalisera l'unité gouvernementale : « Il faut que de trois actions également libres résulte une action commune qui soit le gouvernement. Autrement il y aurait dans l'Etat anarchie et par conséquent impuissance. Or, il est évident que pour obtenir ce résultat un intermédiaire

est nécessaire qui, participant à la fois des trois pouvoirs, emprunte à chacun une portion de sa vie propre. Un intermédiaire au sein duquel toutes les forces et toutes les volontés se rencontrent et se confondent... Cet intermédiaire est le ministère et ne saurait être que lui... le ministère est donc le lien vivant entre les pouvoirs; en un mot le ministère représente le Roi dans l'enceinte des Chambres, les Chambres dans le cabinet du Roi... c'est au ministère, lorsque les volontés sont divergentes de les rapprocher et de diminuer les frottements lorsqu'il n'a pu les prévenir. C'est au ministère à concilier les intérêts véritables des pouvoirs aux dépens de leur fantaisie passagère. C'est au ministère enfin à faire concourir au même but sans lutte et sans déchirements les trois éléments dont les trois pouvoirs sont à un degré plus ou moins grand la représentation : l'unité, la conservation, le progrès. L'union des trois pouvoirs accouplée dans un ministère qui les personnifie également et le concours actif de ces pouvoirs tel est donc l'état normal du gouvernement représentatif. Alors ce n'est point un seul de ces pouvoirs qui décide du gouvernement mais tous les trois et la question de la prépondérance au profit de l'un ou de l'autre est une question sans utilité et sans solution. »

Deuxième principe. — Le Roi règne et gouverne.

Le deuxième principe du parlementarisme orléaniste est : « Le Roi règne et gouverne » à l'intérieur de l'exécutif. C'est la suprématie du Chef de l'Etat vis-à-vis des ministres.

Ce principe découle logiquement du principe d'égalité. Les pouvoirs exécutif et législatif devant en effet être égaux, les ministres qui sont responsables devant les Cham-

bres doivent pour rétablir la balance l'être également vis-à-vis du Chef de l'Etat, d'où nécessairement suprématie du Chef d'Etat à l'intérieur de l'exécutif.

Cette suprématie du chef de l'Etat vis-à-vis de ses ministres, en l'occurence du Roi sous la Monarchie de Juillet, se réalisa pratiquement par deux prérogatives importantes : Le droit de révocation et le droit de dissolution.

1° *Droit de révocation.*

Ce droit de révocation est la conséquence logique du principe de l'égalité des pouvoirs. Si les ministres ont perdu la confiance de l'Assemblée ils doivent se retirer, s'ils ont perdu celle du monarque, celui-ci doit pouvoir les renvoyer. On voit bien par là le rôle du ministère instrument de collaboration et ne pouvant rester au pouvoir que s'il possède la confiance de l'Assemblée et du Chef de l'Etat.

Ce droit de révocation peut être exercé par procédé direct ; le contre-seing du nouveau ministre sera alors nécessaire : application par Louis-Philippe qui révoqua en 1846 Guizot.

Il peut être exercé aussi par procédé indirect ; c'est en fait ce qui se passa le plus souvent sous la Monarchie de Juillet. Louis-Philippe lorsqu'il voulait se débarrasser de son Cabinet refusait sa signature aux ministres et les forçait ainsi à démissionner ; c'est le pendant du vote de défiance par l'Assemblée. Louis-Philippe appliqua ce procédé à deux reprises à Thiers : en 1836 lors du conflit entre le Roi et Thiers, celui-ci voulait intervenir en Espagne pour réprimer l'insurrection carliste. Le Roi sagement l'écarta du pouvoir. De même en 1840, Thiers voulut à propos du conflit anglo-turc intervenir contre l'Angleterre, le Roi avec la même sagesse lui retira sa confiance.

2° *Droit de dissolution.*

La deuxième prérogative essentielle du Chef de l'Etat est le droit de dissoudre les Assemblées. C'est une dissolution royale et non une dissolution gouvernementale; conséquence logique du principe d'égalité, puisque le monarque, émanation du peuple, n'est pas d'accord avec l'Assemblée, autre émanation du peuple, puisque le compromis tenté par le Cabinet n'a pu aboutir; logiquement le monarque doit dissoudre l'Assemblée afin que le peuple puisse se prononcer entre la politique du monarque et celle de la majorité de l'Assemblée, mais non sur la politique ministérielle, celle-ci n'existant qu'autant qu'elle marque l'accord entre les deux pouvoirs.

Le droit de dissolution fut appliqué fréquemment de 1830 à 1848. Il y eu sept dissolutions; aucune assemblée ne termina sa législature.

C. **Hostilité à l'égard du Président du Conseil découlant du principe même du parlementarisme orléaniste.**

Ce double principe qui caractérise le parlementarisme orléaniste : principe d'égalité entre les deux pouvoirs législatif et exécutif, principe de suprématie du chef de l'Etat à l'intérieur de l'exécutif, nous permet de comprendre combien la situation d'un Président du Conseil dans un tel régime parlementaire devait être précaire et combien son rôle était limité, sous peine d'encourir l'hostilité du Chef d'Etat se traduisant par une révocation directe ou indirecte.

En effet, si le Président du Conseil, au lieu de se contenter de rapprocher les volontés divergentes du Chef d'Etat et de l'Assemblée, y ajoute sa propre volonté, il ne remplit pas son rôle de conciliation, de simple trait-d'union, de

plus il lui est impossible de ne pas pencher vers l'une ou l'autre des deux opinions en présence. Il renforcera l'avis du Chef de l'Etat ou appuiera l'Assemblée, de toute façon, le principe d'égalité sera atteint.

D'autre part, il est clair que le Chef d'Etat verra d'un mauvais œil un concurrent surgir à l'intérieur de l'exécutif. Si le Président du Conseil exerce une trop grande influence sur ses ministres et sur l'Assemblée, s'il essaye de faire une politique personnelle, bref d'être un chef de gouvernement, il foulera aux pieds nécessairement le principe de la suprématie du Chef de l'Etat qui pour se débarrasser d'un concurrent dangereux, le révoquera.

Il est donc évident que les principes mêmes de l'orléanisme s'opposent à tout rôle prépondérant du Président du Conseil dans la marche des affaires. S'il ne veut pas encourir l'hostilité du Chef d'Etat, il doit se confiner dans un rôle modeste, exécuter les directives du monarque d'une part, de l'autre servir de conciliateur et de médiateur entre l'Assemblée et le Chef d'Etat. S'il échoue dans ce double rôle il en sera la première victime et remplacé par un autre plus servile et plus habile.

D. **Hostilité particulière de Louis-Philippe à l'égard du Président du Conseil.**

§ 1. Louis-Philippe et ses conceptions du pouvoir.

Si les conceptions orléanistes hostiles dans leurs principes mêmes au Président du Conseil furent appliquées à la lettre sous la Monarchie de Juillet, c'est qu'elles trouvèrent en la personne du roi Louis-Philippe le type parfait du Chef d'Etat orléaniste : celui qui règne et gouverne.

On a dit souvent de Louis-Philippe qu'il était un conti-

nuateur des Bourbons, un roi absolu déguisé en monarque constitutionnel.

Ce reproche est en partie vrai; en ce sens qu'il avait le goût du pouvoir, un noble souci de son métier de roi, qu'il aimait passionnément s'occuper de tout ce qui avait trait aux affaires étrangères.

De plus, à son avènement au trône, Louis-Philippe avait 57 ans; il avait vu la Révolution et le souvenir des horreurs de la Terreur lui rappelait que la faiblesse et le manque de caractère de Louis XVI avaient amené la royauté à l'abîme.

Cependant Louis-Philippe ne se souciait pas d'être un monarque de Droit divin. Il ne répudia pas l'attitude de son père Philippe-Egalité... Sire lui dit un jour Cavaignac « mon père était de la Convention ». « Le mien aussi » répliqua Louis-Philippe « et je n'ai jamais connu d'homme plus respectable ».

Son séjour en Angleterre et surtout les deux années passées en Amérique lui avaient fait comprendre combien était solide un chef d'Etat s'appuyant sur le peuple; mais aussi l'étude de la Constitution américaine lui avait montré combien grande devait être la part du Chef d'Etat dans l'exercice du pouvoir.

Or précisément le parlementarisme orléaniste, pour sauvegarder le principe d'égalité entre les pouvoirs, si d'une part il justifiait l'autorité du Roi du fait que celui-ci était l'émanation du peuple au même titre que l'Assemblée, de l'autre il donnait une place prépondérante au Chef d'Etat à l'intérieur de l'exécutif.

Quoi de plus naturel que Louis-Philippe se soit rallié à la conception dite orléaniste qui reflétait si bien ses conceptions du pouvoir.

Aussi lors de la fameuse controverse entre Thiers et Guizot les 27, 28, 29 mai 1846, derrière Guizot et derrière la maxime « le roi règne et gouverne » c'était Louis-Philippe

directement qui s'opposait au « roi règne et ne gouverne pas » de Thiers.

C'était donc le roi, c'était tous les théoriciens de l'orléanisme en lutte contre les conceptions naissantes du futur régime parlementaire occidental.

Il n'est donc pas paradoxal de dire de Louis-Philippe qu'il fut un monarque parlementaire au sens strict du mot, à condition de ne pas omettre de le placer dans le cadre de la conception orléaniste du régime parlementaire.

§ 2. Attitude de Louis-Philippe vis-a-vis du Président du Conseil. Tableau rapide de la situation des différents Présidents du Conseil sous la Monarchie de Juillet.

Conséquence logique de son caractère et de sa conception du régime parlementaire, Louis-Philippe fut toujours hostile à l'institution de la Présidence du Conseil; car il regarda, à juste titre d'ailleurs, le titulaire de cet emploi comme un dangereux concurrent.

Durant son règne il s'efforça et réussit en grande partie à maintenir le Président du Conseil dans une situation subordonnée.

On peut diviser l'histoire des ministères de la Monarchie de Juillet en deux phases : la première part du début du règne jusqu'en 1840, la deuxième se termine à la révolution de 1848.

Les deux phases équivalent aux deux étapes de la lutte que Louis-Philippe entreprit pour la conquête du pouvoir personnel.

1° *La première phase de 1830 à 1840.*

Cette période est caractérisée par l'instabilité des ministères. En dix ans dix-sept ministères se succédèrent.

Les causes de cette grande instabilité sont diverses.

a) La première résulte du manque d'homogénéité des Cabinets. En effet de nombreux conflits internes éclatèrent au sein du Cabinet 1834. Le Cabinet Soult dut se retirer car le Maréchal était en désaccord avec deux de ses collègues du ministère : Thiers et Guizot.

b) Les conflits du Cabinet avec l'Assemblée, jeu normal du régime parlementaire, furent aussi une des causes de l'instabilité des ministères. Mais ce ne fut pas la cause la plus fréquente; on peut citer seulement six cas de chute du ministère devant un vote hostile de l'Assemblée et même la solidarité ministérielle ne fut pas toujours observée; ainsi dans le premier cabinet de Broglie, seul Broglie se retira.

c) La cause la plus importante de l'instabilité des ministères résida dans les manœuvres du roi.

A des personnalités à caractère résolu, Louis-Philippe préféra nommer des « bustes », c'est-à-dire des personnalités représentatives, sans caractère politique bien marquant. L'un après l'autre, tous les vieux maréchaux de l'Empire accédèrent à la Présidence du Conseil : Soult, Mortier, Sébastiani, Maison, se relaieront à tour de rôle et serviront de façade au gouvernement personnel du Roi. Une fois même en 1832 après la mort de Casimir Périer, le Roi établit un ministère sans Président du Conseil.

Tous ces actes montrent que dès le début de son règne Louis-Philippe entendait régner. En 1830, sous le premier ministère, celui du banquier Lafitte, le roi proposa au Conseil des Ministres la nomination de Talleyrand comme ambassadeur à Londres. Le Conseil des Ministres réserva sa décision, mais dès le lendemain la nomination parut au *Moniteur*.

Lorsque le Président du Conseil n'était pas une simple façade mais un vrai chef, Louis-Philippe le supportait diffi-

cilement. Guizot dans ses mémoires nous en fournit une anecdote caractéristique à propos d'un remaniement ministériel : « Le Roi » écrit Guizot « s'interrompit un moment et me regardant avec un mélange d'humeur et de bienveillance il me dit : Le maréchal Soult arrive demain pour dîner, nous essayerons de nous entendre et de prendre un parti, mais je ne veux pas recommencer l'aventure du mois de novembre dernier, je ne veux pas d'un replâtrage... je veux un Cabinet qui inspire la confiance... j'essaierai avec le maréchal Soult, si j'échoue il faudra bien subir votre joug ». Louis-Philippe, dans cette phrase, ne pouvait faire un aveu plus sincère de sa répugnance à supporter un Président du Conseil. Un jour que ses Ministres sont réunis en Conseil hors de sa présence, il dit à son fils, le duc d'Orléans : « Quoi, sans moi, c'est d'un détestable exemple, cours-y bien vite ». A la mort de Casimir Périer qui avait l'âme d'un véritable chef de gouvernement, il se prit à murmurer : « est-ce un bien, est-ce un mal? »

Louis-Philippe eut l'art d'appliquer la maxime « diviser pour régner »; il travailla à diviser non seulement ses adversaires mais ses amis. Il fit de Thiers et de Guizot de grands ennemis. En 1836, le duc de Broglie étant mis en minorité à la Chambre, Thiers fut chargé de faire le nouveau cabinet avec ordre de ne pas reprendre Guizot. Celui-ci ne pardonna pas à Thiers de lui avoir soufflé la présidence.

2° *La deuxième phase : 1840-48. Le Roi gouverne.*

Dans cette phase on vit le Président du Conseil se réduire au simple rôle d'agent d'exécution.

Si à la période d'instabilité des ministères succéda une période de stabilité, en effet de 40 à 48 deux ministères seulement se succédèrent (Soult de 40 à 47 et Guizot de 47 à 48), ce fait, bien loin de consolider la situation du

Président du Conseil, consacra le triomphe du règne personnel du Roi. En effet, derrière Guizot, car Soult ne fut toujours qu'une façade, derrière Guizot devenu le type parfait de premier ministre orléaniste, Louis-Philippe put régner à son aise, dès lors sans contrainte; on peut même dire que dans cette période le stade du parlementarisme orléaniste fut dépassé, le principe d'égalité entre le législatif et l'exécutif déformé au profit de l'exécutif.

L'intransigeance de Guizot et l'aveuglement du Roi hostile à toute réforme si minime qu'elle fut du suffrage électoral amenèrent les journées de 1848 et la fin de la Monarchie de Juillet.

§ 3. Les Présidents du Conseil marquants sous Louis-Philippe.

Si on jette un coup d'œil sur l'ensemble du règne de Louis-Philippe, on est amené à faire deux constatations :

1° Pendant les trois-quarts de son règne, Louis-Philippe peut être considéré comme le modèle du Chef d'Etat du parlementarisme type orléaniste.

2° En pratique, s'il témoigna de la méfiance et de l'hostilité à l'égard de ses Présidents du Conseil, il agit fort sagement en réprimant les gestes imprudents de Thiers à propos de l'insurrection carliste et du conflit anglo-turc.

De l'hostitlité de Louis-Philippe à l'institution de la Présidence du Conseil, il ne faut pas déduire que forcément tous les Présidents du Conseil sous la Monarchie de Juillet furent des bustes décoratifs. Certains eurent l'étoffe de véritables chefs de gouvernement. Casimir Périer, Broglie, Thiers et même Guizot furent malgré Louis-Philippe, tant leurs qualités personnelles étaient indéniables, de grands Présidents du Conseil.

Habitué au commandement comme chef d'entreprise

bancaire, Casimir Périer fut vraiment un chef de gouvernement.

Long, maigre et nerveux, il disait : « Voyez ma taille, je ne peux pas fléchir ». « Brutal et ignorant » selon Royer-Collard il avait une grande noblesse de caractère, la pensée rapide, une intuition sûre qui se transformait aussitôt en action. Il fut un des premiers à se rendre compte qu'en régime parlementaire on ne gouverne qu'au moyen d'une majorité, que celle-ci n'a pas à discuter une fois qu'elle a choisi son chef.

Par son autorité, Casimir Périer fut vraiment le Premier parmi les ministres. On rapporte qu'il sifflait son ministre lorsque celui-ci parlait mal ou trop longtemps. Tant que Casimir Périer fut Président du Conseil, Louis-Philippe dut se résigner à ne plus assister aux séances du Conseil, à ne connaître du travail de ses ministres que de la bouche de leur Président.

Casimir Périer était à ce point autoritaire qu'il faillit démissionner un jour parce que son candidat Giraud de l'Oise n'avait été élu à la présidence de la Chambre qu'à une voix de majorité. « Autorité et ordre », c'est tout Casimir Périer dans ces deux mots. « Le premier devoir du Gouvernement » écrivit-il aux préfets « est, en respectant la liberté entière, de rétablir l'ordre et pour y parvenir de rendre à l'autorité toute sa dignité ».

Peut-être manqua-t-il de connaissance des masses et ne s'appuya-t-il pas assez sur l'opinion publique. Il usa sa santé dans le combat qu'il devait mener incessamment contre une Chambre acharnée à le renverser et qui ne lui décerna le titre de grand Ministre que lorsque le choléra l'eût emporté.

Son ministère dura treize mois, de mars 1831 à mai 1832. C'était un chef, c'était un homme de cœur; il fut le plus grand des ministres de Louis-Philippe.

Le duc de Broglie avait aussi l'âme d'un chef. Premier ministre né, il en imposait au Roi par sa froide énergie, par sa loyauté et son honnêteté à toute épreuve. « Quand Broglie, Guizot et Thiers sont d'accord » disait le Roi « je ne puis faire prévaloir mon avis. C'est Casimir Périer en trois personnes ».

Thiers fut lui aussi un grand Président du Conseil avant d'être plus tard un grand chef d'Etat.

Quelle destinée curieuse eut cet homme : champion de la maxime : « le Roi règne et ne gouverne pas » sous la monarchie de Juillet, il devait plus tard être écarté des affaires parce que le chef de l'Etat gouvernait trop et le comble est que ce fut une majorité de parlementaires orléanistes qui l'écarta.

S'il fut un homme changeant, tout en nuances, ce fut bien Thiers. Plus instruit, plus souple que Casimir Périer, moins inutilement tenace il avait des vues plus vastes. Sa carrière de journaliste lui fut une aide précieuse pour son métier de ministre. Lamartine le surnomma : « Une girouette », certes oui, mais s'orientant toujours du côté où le bon vent soufflait. Il avait une grande connaissance du milieu parlementaire et en tira un ascendant incontestable sur la Chambre. Il était, ce qui était naturel chez un homme de valeur, de grande ambition. Président du Conseil, il voulait être son propre ministre des Affaires étrangères.

Mais ses conceptions des affaires extérieures étaient belliqueuses et dangereuses. Il avait en lui du Jacobin et méridional se prenait un peu pour Bonaparte. Il avait une grande confiance en ses capacités alliée peut-être à un trop grand contentement de soi-même.

Louis-Philippe s'en méfia à juste titre et lui préféra Guizot.

Il semble à première vue assez paradoxal de prétendre que Guizot fut un grand Président du Conseil. Certes dans

la mesure où les théoriciens du parlementarisme orléaniste assignaient comme rôle au Président du Conseil celui d'un simple organe de liaison entre le roi et l'assemblée. Guizot fut un bon Président du Conseil. Mais s'il avait vécu dans le régime parlementaire démocratique il aurait été un bon Premier Ministre, car il possédait certaines des qualités qui font un bon chef de gouvernement.

D'abord il aimait gouverner. Pour la satisfaction d'être ministre, lui qui avait été parmi les « révolutionnaires » de 1840 après d'ailleurs avoir été un des fidèles soutiens de la Restauration, il devint l'homme du duc de Broglie et de Casimir Périer, repassa dans la « coalition » et devint finalement l'homme lige de Louis-Philippe. C'était un homme d'idées, un professeur, mais l'avantage qu'il avait pour lui était de changer fréquemment d'idées. On a dit de lui qu'il travaillait dans l'abstrait politique mais, chose curieuse, comme le manque d'imagination politique servit bien sa carrière ! Pourvu qu'il gouvernât, sa doctrine était satisfaite. Odilon Barrot dit de lui : « On peut se croire prédestiné à la domination d'un pays sans avoir fait la conquête des Gaules, et l'orgueil d'un professeur peut égaler celui d'un César. »

C'était un prestigieux orateur qui profitait de son talent pour exercer un immense ascendant sur la Chambre. M. Hanotaux nous dépeint très bien Guizot orateur en ces termes : « La gloire de Guizot, c'est son éloquence toujours pareille à elle-même. Il paraît devant l'Assemblée, petit, maigre, boutonné dans sa redingote étroite, le dos voûté, la figure jaune et ridée, le regard froid, et soudain à la chaleur de la voix qui s'élève tout change, la gradation puissante du raisonnement, la force de la conviction, ce quelque chose d'austère et de rectiligne qui le saisit et saisit son auditoire les projette ensemble dans son atmosphère propre : l'abstraction. »

Mais son amour du pouvoir était tel qu'il préféra ne plus exercer la direction effective des affaires plutôt que de n'être plus ministre.

Si on devait donner la palme à celui qui fut le plus « orléaniste » de tous les présidents du conseil de la Monarchie de Juillet; c'est à Molé qu'il faudrait la décerner. On a dit de lui qu'il était plus favori que ministre. Sous l'Empire, il fit la conquête, pourtant difficile, de l'Empereur, se fit très bien voir sous la Restauration et devint sous la Monarchie de Juillet, selon un mot d'Odilon Barrot « le ministre selon le cœur du roi ». Louis Blanc lui reconnaît de la tenue, du sang-froid, de l'habilité, l'expérience des affaires avec un amour-propre inquiet et facilement irritable. Guizot le trouve « méfiant, ombrageux, susceptible », en un mot, « il savait mieux vivre avec ses supérieurs qu'avec ses égaux ». Il prêta la main à toutes les manœuvres de Louis-Philippe; c'est ainsi qu'en 1836, il prit dans son cabinet Thiers et Guizot pour les affaiblir. Ce fut un bon exécutant, ce ne fut pas un chef de gouvernement.

En conclusion, nous pourrons dire que si Louis-Philippe tint en grande méfiance ses différents Présidents du Conseil, si la notion orléaniste du parlementarisme assignait un rôle secondaire à l'institution du Président du Conseil, la Monarchie de Juillet connut pourtant de grands ministres, tant il est vrai que le talent et l'énergie connaissent difficilement d'entraves.

CHAPITRE III

HOSTILITÉ A L'ÉGARD DU PRÉSIDENT DU CONSEIL SOUS LA IIIe RÉPUBLIQUE

§ 1. Hostilité a l'égard du Président du Conseil dans la Constitution de 1875.

La Révolution de 48 introduisit en France la République, mais non le régime parlementaire. On ne peut parler de Président du Conseil puisqu'on était en régime d'Assemblée où le pouvoir exécutif était entre les mains d'une Commission exécutive, émanation de l'Assemblée Constituante : pas de séparation des pouvoirs, pas de cabinet homogène, pas de Président du Conseil.

Il n'y eut pas davantage de Président du Conseil sous l'Empire.

Si l'institution de la Présidence du Conseil n'est pas explicitement nommée dans la Constitution de 1875, elle s'y trouve implicitement puisque cette Constitution introduisait en France le nouveau régime parlementaire, et que l'institution de la Présidence du Conseil était considérée comme une nécessité pratique même par la conception orléaniste. En effet, le principe d'égalité des pouvoirs supposait un organe de liaison : le Cabinet et par conséquent, un président de ce Cabinet : le Président du Conseil.

Les constituants de 1875, néanmoins, par cette omis-

sion, certainement voulue, marquèrent de la méfiance et de l'hostilité à l'égard du Président du Conseil.

La raison en est bien simple : la majorité de l'Assemblée était orléaniste, il était logique que ses membres ne pouvaient regarder cette institution avec plus de faveur que leurs devanciers de la Monarchie de Juillet.

Le but de la majorité était de restaurer une monarchie parlementaire à l'image de la précédente. Il fallait donc un pouvoir exécutif fort, non gêné par un Président du Conseil à pouvoirs étendus. Comme ils ne pouvaient songer à rétablir de suite la Monarchie, ils créèrent une République d'attente avec un Président de la République aux pouvoirs étendus. Bref c'était une république orléaniste à laquelle tôt ou tard dans leur pensée se substituerait la monarchie.

On ne peut blâmer les constituants, ils étaient logiques avec eux-mêmes, avec leur notion du parlementarisme dualiste et égalitaire. Au reste, ils ne se souciaient pas de bâtir du neuf, ils avaient un exemple derrière eux : la Monarchie de Juillet, qui, on peut le dire en toute objectivité, avait été une ère de tranquillité et de liberté pour la France.

Mais ces théoriciens si intransigeants n'avaient pas toujours été aussi logiques auparavant. Il est assez curieux de remarquer que de 71 à 75, sans qu'il y eut à proprement parler de Constitution, une sorte de parlementarisme orléaniste avait été organisée avec Thiers comme chef d'Etat à pouvoir étendu.

Cet état de choses provoque deux réflexions :

1° Thiers le défenseur acharné sous la Monarchie de Juillet de la maxime « le roi règne et ne gouverne pas », à l'épreuve du pouvoir se complaisait dans ses fonctions de Chef d'Etat à pouvoir très étendu.

2° La majorité orléaniste de l'Assemblée qui, normale-

ment, aurait dû s'accommoder des pouvoirs très étendus du Chef de l'Etat n'eut de cesse de renverser Thiers.

Il est vrai que Thiers n'était pas le roi, et si, certes, il avait été porté au pouvoir au même titre que l'Assemblée par la volonté populaire; il n'était qu'un simple député. Peut-être Broglie et quelques autres pensaient-ils qu'avec le comte de Chambord et non l'autoritaire M. Thiers, ils auraient quelques chances d'exercer un rôle plus actif dans l'exercice du pouvoir.

L'histoire a parfois de ces ironies !!

§ 2. Hostilité a la Présidence du Conseil dans la pratique de la Constitution de 1875 jusqu'a la fin du régime parlementaire.

A. **Notion du parlementarisme occidental démocratique.**

Dans la pratique constitutionnelle, le Président du Conseil fut encore considéré avec hostilité et méfiance.

Cependant les raisons de cette méfiance avaient changé, car, fait capital, le caractère du régime parlementaire avait également changé.

Au parlementarisme orléaniste s'était substitué le parlementarisme occidental démocratique et ceci depuis le 16 mai 1877.

Cette nouvelle conception assignait un rôle bien plus important au Président du Conseil. Il est donc indispensable d'en étudier les traits caractéristiques.

Le parlementarisme occidental repose non sur l'égalité des pouvoirs, mais sur la suprématie du Parlement sur l'exécutif.

A la conception dualiste du parlementarisme orléaniste s'oppose la conception moniste du parlementarisme occidental.

Cette conception ne manque pas d'ancienneté. Dès le XIX^e siècle, l'auteur anglais Bagehot, dans son livre : *La Constitution anglaise*, en décrit les principales caractéristiques. « L'autorité suprême, écrit-il, appartient à une Chambre des Communes » et, plus loin, « la Constitution anglaise a pour but de confier l'autorité souveraine à un seul pouvoir. »

En France, cette conception était défendue avec une grande autorité par Carré de Malberg; il faut aussi citer M. Capitant.

Cette conception ne manque pas d'actualité puisque c'est la conception dominante de la doctrine occidentale. Elle a eu enfin une place importante dans la doctrine politique, en particulier dans la doctrine radicale. Enfin, ce fut cette conception qui fut appliquée en France sous la III^e République depuis le 16 mai 1877.

La grande raison du succès de cette conception nouvelle du parlementarisme, exécutif inférieur au législatif, résulta du développement immense à la fin du XIX^e siècle de l'idée démocratique dans les esprits, à savoir : le pouvoir appartient au peuple, il le délègue à une Assemblée élue directement par lui. Le Parlement étant plus près du peuple, son autorité est plus grande que celle du Chef de l'Etat et même du Cabinet qui ne dérivent du peuple qu'indirectement.

De cette infériorité de l'exécutif, vis-à-vis du législatif découlent les deux grands traits du parlementarisme démocratique.

1° Affaiblissement considérable du rôle et du pouvoir du Chef de l'Etat.

2° Passage de la réalité de l'exécutif du Chef de l'Etat au Cabinet : Comité du Parlement.

1° *Affaiblissement du rôle du Chef de l'Etat.*

Dans le parlementarisme orléaniste, le Chef de l'Etat pour intervenir avec autant de force que l'Assemblée dans la politique gouvernementale, avait deux prérogatives essentielles : le droit de dissolution de la Chambre, le droit de révocation de ses ministres.

Dans le parlementarisme occidental il perdit ces deux pouvoirs. Dès le milieu du XIX^e^ siècle, Bagehot constatait que le roi d'Angleterre avait perdu aussi bien le droit de révoquer ses ministres que celui de dissoudre la Chambre des Communes. Parlant de la perte du droit de révocation, il écrivait avec l'humour qui le caractérise : « il est tellement tombé dans l'oubli par désuétude que si la reine voulait l'exercer, on serait aussi effrayé qu'à la nouvelle d'une éruption volcanique dans Primrose Hall ». Il note à propos du droit de dissolution, « qu'il tend à être enlevé au Monarque pour se réunir aux droits du Premier Ministre ». Imaginant le cas extraordinaire où la Reine, de son propre chef, en aurait fait usage, il s'exclame ironiquement : « Aucun Anglais ne peut rêver à une catastrophe de cette nature et qui lui semble appartenir aux phénomènes d'un monde tout différent de celui qu'il habite. »

Si en Angleterre le droit de révocation était tombé en désuétude et le droit de dissolution passé aux mains du Premier Ministre; en France, ces deux prérogatives du Chef de l'Etat lui échappèrent lors du 16 mai 1877. En effet, Mac-Mahon, porté au pouvoir par une majorité orléaniste, ne faisait qu'appliquer les purs principes de l'orléanisme lorsqu'il révoqua, le 16 mai, le ministre Jules Simon et, peu après, qu'il en vint à dissoudre la Chambre. Son échec électoral mit fin à l'application du régime parlementariste orléaniste en France.

A l'époque contemporaine le droit de dissolution tomba

en complète désuétude et à la dissolution royale se substitua la dissolution gouvernementale qui, si elle s'applique couramment en Angleterre, ne fut jamais exercée en France depuis 1877.

2° *Passage de la réalité de l'exécutif du Chef de l'Etat au Cabinet « Comité du Parlement ».*

Dans la conception occidentale du parlementarisme le Cabinet cesse d'être un organe de liaison pour devenir un Comité du Parlement auquel est dévolue la réalité de l'exécutif aux dépens du Chef de l'Etat.

De ce grand principe, découlent deux conséquences logiques :

a) Le Cabinet a su décupler son rôle, partant, le Président du Conseil est devenu le chef du gouvernement, dirigeant et coordinant le travail de ses ministres; bref, étant dans la situation du chef d'Etat orléaniste pour tout ce qui concerne la direction des affaires.

b) Le Cabinet, émanation des Chambres, leur est forcément subordonné. Les ministres faisant partie presque toujours des Chambres, sont des agents du législatif qui ont la réalité du pouvoir dans l'exécutif. La séparation des pouvoirs est donc faussée en faveur du législatif.

B. **Raisons de l'hostilité manifestée sous la III^e^ République au Président du Conseil, malgré la conception du parlementarisme occidental favorable à l'étendue des pouvoirs du Président du Conseil. — La conception particulière française du parlementarisme occidental.**

A première vue, l'exposé des traits caractéristiques du parlementarisme occidental français montre que, dans cette nouvelle conception du parlementarisme, il est fait

une place de choix au Cabinet ministériel et, par conséquent, au Président du Conseil. En effet, le Cabinet et son chef avaient effectivement les pouvoirs de l'exécutif, que le Chef de l'Etat leur avait abandonnés. A côté d'un Chef de l'Etat honorifique et irresponsable se trouvait un chef de gouvernement : le Président du Conseil.

Cependant, sous la IIIe République, comme auparavant, le Président du Conseil fut considéré avec hostilité.

Si le Président de la République ne le regarda plus, et pour cause, comme un concurrent dangereux, bien d'autres le tinrent en méfiance. La cascade de gouvernements, depuis 1877, en est bien une preuve.

Sous l'orléanisme, le Président du Conseil avait un ennemi : le Roi. Sous la IIIe République, il n'en avait pas un, mais plusieurs. D'abord ses propres ministres, qui voyaient en lui un privilégié et un concurrent; ensuite, l'Assemblée, non seulement les membres de l'opposition, ce qui était naturel, mais aussi ses amis de la majorité qui ne lui pardonnaient pas d'avoir été évincés à son profit ou simplement de n'avoir pas été pris dans son équipe; enfin l'opinion publique, mal informée et très injuste qui amassait sur la tête du malheureux Président tous les malheurs dont elle était affectée.

Il semble que cet état de choses était incompatible avec la notion du parlementarisme occidental. Mais le paradoxe s'évanouit lorsqu'on constate que la notion du parlementarisme occidental en France était toute spéciale, qu'en fait l'ingérence des Chambres dans la conduite des affaires était immense; bref que nous étions plutôt en gouvernement d'assemblée qu'en régime parlementaire.

Ceci tenait en grande partie à la conception que les Français se faisaient de la démocratie.

La démocratie française avait deux traits caractéristiques :

1° Elle était essentiellement représentative.

La démocratie directe n'avait pas eu de succès en France, car le souvenir laissé par une de ses formes : la forme plébiscitaire, n'était pas effacé.

2° La démocratie française avait de plus une conception toute particulière de la démocratie représentative, c'était la conception révolutionnaire de la représentation politique : la souveraineté transférée de la Nation à l'Assemblée qui la représente.

La fiction représentative produisit ces deux graves conséquences basées sur l'idée de souveraineté qui faussèrent le régime parlementaire.

a) L'Assemblée était seule gouvernante. Elle était indépendante de l'opinion, sauf au moment des élections.

b) La dépendance du Cabinet à l'égard de la Chambre souveraine était complète, puisque l'Assemblée était seule souveraine, puisqu'elle détenait seule le critérium de la vérité politique.

On comprend donc l'état d'esprit que l'on avait en France, vis-à-vis du Cabinet et du Président du Conseil en particulier, puisqu'il ne représentait rien par lui-même, puisque l'Assemblée et surtout la Chambre des députés était censée représenter seule l'opinion publique.

Il était donc normal que l'Assemblée se méfiât du Président du Conseil qui si par malheur, contrecarrait ses intérêts ou, pour mieux dire, ses appétits, était dénoncé comme capable de contrecarrer la volonté du peuple.

Il était naturel que ses amis briguassent une place qui ne pouvait être que provisoire; il était inévitable que les électeurs fissent chorus avec leurs élus.

En résumé, les faits montrèrent bien qu'il y eut toujours une hostilité en France à l'égard du Président du Conseil.

Si les raisons changèrent, si les sujets ne furent plus les

mêmes, l'hostilité et la méfiance subsistèrent jusqu'à la disparition du régime.

De cet état de choses, il en résultait forcément que la situation du Président du Conseil était faible et instable en France.

Or, le Président du Conseil, dans le régime parlementaire démocratique, était l'élément dominant de l'exécutif.

Il était donc paradoxal de voir le Président du Conseil assumer un rôle considérable, des attributions multiples et néanmoins se trouver dans une situation mal assurée.

C'est ce qui se produisit en France. Ce fut une des principales causes de la crise politique qui amena l'abandon du régime parlementaire.

DEUXIÈME PARTIE

Le Président du Conseil dans la pratique constitutionnelle de 1875 à la fin du régime parlementaire

CHAPITRE PREMIER

SITUATION JURIDIQUE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL

Introduction. — Constitutionnalité du Président du Conseil.

Les lois constitutionnelles de 1875 ne citaient pas une seule fois le nom du Président du Conseil dans leurs textes. Il ne faut pas, cependant, en déduire que l'institution du Président du Conseil était inconstitutionnelle. M. Poincaré, cependant, a soulevé un jour cette question dans un article de la *Revue des Deux Mondes*, du 13 octobre 1920, où il reconnaissait pour des raisons pratiques l'utilité de l'institution, tout en lui déniant une origine constitutionnelle. Mais l'éminent homme d'Etat, qui, quelques années après, s'affirmait comme un de nos plus grands présidents du Conseil, exerçait sa rancœur contre Clemenceau. Poincaré, il le dit lui-même dans ses *Mémoires*, souffrit énormément de sa situation secondaire et du rôle, à son gré trop res-

treint, dans lequel il était cantonné durant ses fonctions de Chef de l'Etat pendant la guerre 1914-1918. (Il est d'ailleurs probable que si les rôles avaient été renversés, Clemenceau aurait épanché la même amertume, tant il est vrai que les caractères de chef s'accommodaient mal de la situation de Président de la République.)

D'ailleurs un an plus tard, dans la même *Revue*, Poincaré se rétractait et admettait que, « du jour où fut admise l'irresponsabilité du Président de la République, la Présidence du Conseil distincte et responsable s'imposait dans tous les pays de régime parlementaire. »

Nous nous rallions volontiers à cette dernière opinion et nous allons même jusqu'à dire qu'en droit, en logique et en fait, l'institution du Président du Conseil était bien constitutionnelle.

En droit, en effet, la Constitution de 1875, par cette phrase de l'article 6 de la loi du 25 février : « les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels », établissait ainsi le régime parlementaire en France. Or, même dans la théorie orléaniste, le régime parlementaire contient un Président du Conseil.

En logique, il est impossible de déclarer que la Constitution de 75 n'ait pas eu l'intention d'instituer un Président du Conseil puisqu'elle parle du Conseil des ministres; et qui dit Conseil dit Président du Conseil.

En fait, d'ailleurs, le premier ministère qui exista au moment de la mise en vigueur des lois constitutionnelles eut un Président du Conseil : Dufaure, et il n'y eut ni objections, ni protestations.

L'on peut se demander alors la raison du silence de la Constitution.

Certes, ce fut une lacune regrettable, mais on avait voulu faire une Constitution qui ne contienne pas d'articles trop

longs. En effet, il semble que la difficulté d'application des Constitutions soit proportionnelle à la longueur de leurs textes. Les précédentes Constitutions en avaient fourni la preuve suffisante.

On peut regretter cette omission, mais l'on est parfaitement fondé de dire que l'institution de la Présidence du Conseil était constitutionnelle et qu'elle se trouvait renfermée dans l'esprit, sinon dans la lettre de la Constitution de 1875.

§ 1. Nomination du Président du Conseil.

Nous envisagerons sommairement :

Qui nommait le Président du Conseil? — Qui pouvait être nommé? — Comment était-il nommé? — Pour combien de temps était-il nommé?

a) *Qui nommait le Président du Conseil*?

C'est le Chef de l'Etat qui choisissait le nouveau Président du Conseil lorsqu'un ministère était démissionnaire. C'était là une de ses prérogatives les plus grandes. En effet, à la différence du roi d'Angleterre qui choisit automatiquement le leader de l'opposition, le rôle du Chef de l'Etat français était beaucoup plus complexe. Il n'y avait pas en France deux grands partis dont l'un est la majorité et l'autre l'opposition. Il se trouvait dans les Chambres une poussière de partis ayant à leur tête des chefs, où pour mieux dire, en langage parlementaire, des ministrables.

C'était donc au Chef de l'Etat qu'il appartenait de prendre celui-ci plutôt que tel l'autre. Il fallait donc au Président de la République, qui, là, assumait une grave responsabilité, des qualités certaines de finesse, de bon sens, de tact; il fallait surtout qu'il ait en vue l'intérêt supérieur de la patrie.

A une heure grave de la guerre de 1914, Poincaré n'a pas hésité à appeler Clemenceau pour lequel il ressentait une profonde aversion. M. Millerand, en choisissant Poincaré, prit une décision personnelle qui eut de profondes répercussions sur la situation intérieure, extérieure et financière.

Le Président de la République ne choisissait pas le Président du Conseil d'une façon discrétionnaire. En règle générale, celui-ci était pris parmi la majorité qui, par son vote, avait manifesté son hostilité au gouvernement précédent. En outre, le Chef de l'Etat prenait l'avis de différentes personnalités, notamment des Présidents du Sénat et de la Chambre des députés. Souvent même c'était le Président du Conseil sortant qui indiquait quel devait être d'après lui son successeur, mais le Président de la République était libre de nommer qui bon lui semblait. Il était très rare que l'homme politique sollicité en premier pour former un nouveau cabinet, réussît dans sa tentative; souvent même le Chef de l'Etat l'appelait au début pour l'empêcher d'arriver au pouvoir.

En résumé, si le Président de la République, quant à la nomination du Président du Conseil, n'avait pas un rôle totalement discrétionnaire, en ce sens qu'avant d'agir il consultait et prenait l'avis de plusieurs, son rôle était cependant primordial et constituait sa plus grande prérogative.

b) Qui pouvait être nommé?

Il n'y avait pas de condition nécessaire à remplir pour être apte à la fonction de Président du Conseil.

Il n'était pas besoin de faire partie du Parlement; mais il était de règle dans les mœurs parlementaires que le Président du Conseil fût presque toujours choisi parmi les parlementaires. Cela se concevait aisément, car il était

normal de mettre à la tête du gouvernement un politicien connaissant les us et coutumes du milieu parlementaire. Ainsi, depuis 1875 jusqu'en 1940, seuls deux Présidents du Conseil n'appartinrent pas au Parlement.

Le premier, fut le général de Rochebouet appelé par Mac-Mahon, battu aux élections qui suivirent la dissolution des Chambres lors de la crise du 16 mai 1877.

Le deuxième fut Gaston Doumergue. Certes, celui-ci qui avait successivement appartenu à la Chambre et au Sénat, avait été Président de la République et plusieurs fois Président du Conseil, n'était pas un nouveau venu, non initié aux mœurs politiciennes. Mais quand on le rappela d'urgence, il venait de prendre une retraite bien gagnée, ce n'était plus qu'un simple particulier Sa mentalité s'en était trouvée bien changée puisqu'il osa même proposer des réformes indispensables pour essayer de sauver le régime. Les politiciens inquiets le renvoyèrent à sa calme retraite.

c) *Comment le Président du Conseil était-il nommé?*

Si le Président de la République nommait le Président du Conseil, la nomination de ce dernier était subordonnée à la formalité du contre-seing.

M. Barthélémy nous fournit une définition précise de ce contre seing : « c'est l'acte par lequel un ministre responsable prend la responsabilité d'un acte de Chef de l'Etat ».

Vu son irresponsabilité, la formalité du contre-seing était nécessaire pour tous les actes du Président de la République; il était donc naturel que la nomination du Président du Conseil n'échappât pas à la règle. Il était impossible que ce fût le nouveau Président du Conseil qui contresignât sa propre nomination. Aussi c'était généralement le Président du Conseil sortant qui apposait sa signa-

ture au bas de la nomination de son successeur. Il était assez étrange de voir approuver une décision par le même qui s'empressait d'aller voter lors du prochain vote contre celui dont il avait approuvé théoriquement la nomination.

On peut citer, en 1930, le cas de M. Tardieu contresignant la nomination de M. Chautemps, le renversant et huit jours après sa nomination contresignée par le même M. Chautemps qui ne devait pas signer de gaité de cœur !

Il est à noter qu'il n'était pas forcé que ce fût le Président du Conseil qui contresignât la nomination de son successeur, n'importe quel ministre du Cabinet démissionnaire pouvait remplir cette fonction. Ainsi, en 1877, la nomination de Dufaure fut contresignée non par son prédécesseur, mais par le ministre des Affaires étrangères, le duc Decazes.

Si aucun des ministres du précédent Cabinet n'avait contresigné la nomination par le Chef de l'Etat, elle n'aurait pas été valable. Mais le fait ne s'est jamais produit.

d) *Pour combien de temps le Président du Conseil était-il nommé*?

Si le sort d'un premier ministre était précaire, si, en raison de sa situation instable les causes de sa chute étaient nombreuses, il n'en reste pas moins vrai que la durée d'un Président du Conseil était fonction de la confiance que lui gardait la majorité dans les deux Chambres. Lorsqu'un débat était suivi d'un vote où la question de confiance avait été posée par le Président du Conseil, mettant en jeu sa responsabilité, si ce vote exprimait la défiance, le Président du Conseil était tenu de donner sa démission, entraînant dans sa chute le Cabinet tout entier. Cette responsabilité solidaire était indiquée en termes précis dans la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (art. 1er, § 1) qui

s'exprime en ces termes : « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement. » La Constitution de 1875 prévoyait une deuxième forme de responsabilité dans le même article 6 de la loi du 25 février : « les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels. »

Cette deuxième responsabilité qui concernait surtout les simples ministres pouvait atteindre le Président du Conseil quand il cumulait les fonctions de la direction d'un cabinet et de gestion d'un portefeuille.

Cette responsabilité solidaire du ministère était de l'essence même du régime parlementaire. Il était normal qu'un ministère mis en minorité devant la Chambre des députés démissionnât, c'était la sanction de sa responsabilité politique. Les juristes n'étaient pas d'accord pour savoir si le Sénat avait lui aussi le droit de vote entraînant la chute du ministère. Il semble que le texte de l'article 6 de la loi du 25 février 1875 était assez clair : « les ministres sont politiquement responsables devant les Chambres... » On ne peut pas être plus clair; le Sénat était visé de façon indiscutable dans ce texte.

Certes, on pouvait penser que les Constituants de 1875 avaient voulu instituer un Sénat à l'image de la Chambre Haute de la Monarchie de Juillet et que jamais la responsabilité politique n'avait été mise en jeu devant cette Chambre Haute. Mais qu'ils l'aient voulu ou non la loi constitutionnelle du 25 février 1875 parle de la responsabilité devant les Chambres.

D'ailleurs, plusieurs ministres furent renversés par un vote de défiance du Sénat : Léon Bourgeois en 1896, Briand en 1913, Herriot en 1925, Tardieu en 1930, Laval en 1932, Blum en 1936. Aucun des Présidents démissionnaires

ne souleva la question de l'inconstitutionnalité du procédé.

La Constitution de 1875 donnait un autre moyen légal de limiter la durée de la mission du Président du Conseil; c'est le droit de révocation, appartenant au Chef de l'Etat. Juridiquement, le Président de la République pouvait révoquer le Président du Conseil à la condition que cette révocation fût soumise au contre-seing d'un ministre. Mais ce droit était tombé en désuétude. Il n'y eut pas un cas depuis le 16 mai 1877.

Un désaccord sur la politique suivie par le Gouvernement n'autorisait pas le Chef de l'Etat à renvoyer un Cabinet si celui-ci possédait la confiance des Chambres. Bien plus, s'il existait un antagonisme trop violent entre le Président de la République et le Président du Conseil, si le Chef de l'Etat avait une personnalité trop accusée, c'était finalement le Président du Conseil qui avait le dernier mot et le Président de la République n'avait qu'à donner sa démission. C'est ainsi qu'en 1924, lors du triomphe des radicaux aux élections, M. Millerand, Président de la République, ayant fait tous ses efforts pour assurer le triomphe des modérés, M. Herriot, leader des radicaux, refusait de former un nouveau cabinet tant que M. Millerand resterait à la Présidence, et celui-ci fut forcé de se retirer.

Enfin, citons la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, dans son article 12 ainsi conçu : « Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions; en ce cas, ils sont jugés par le Sénat », et la loi du 25 février 1875. La première établissait la responsabilité pénale, la deuxième la responsabilité civile des ministres, impliquant nécessairement la responsabilité politique. Un Président du Conseil tombant sous le coup des lois précitées n'aurait pu faire autrement que de démissionner.

Tels étaient les différents cas prévus par la Constitution de 1875 qui limitaient la durée des fonctions du Président du Conseil : un cas tout théorique, le droit de révocation du Chef de l'Etat ; deux exceptionnels, ceux qui précisaient la mise en jeu de la responsabilité pénale et civile du Président du Conseil ; enfin le cas normal du régime parlementaire où sa responsabilité politique est engagée devant les Chambres.

Mais dans la pratique politique, la situation instable du Président du Conseil créa des cas fréquents de chute de ministères et par conséquent de limite à la durée des fonctions de Premier Ministre.

§ 2. Attributions du Président du Conseil.

La Constitution de 1875 ne nous fournit aucune indication sur le rôle et les fonctions du Président du Conseil puisqu'aucune des lois constitutionnelles ne le mentionne.

Cependant, en régime parlementaire démocratique, le rôle du Président du Conseil était capital, aussi la pratique lui avait elle assigné des fonctions multiples et importantes.

On peut, pour la commodité de leur étude, les ranger en deux catégories en regard des deux rôles principaux qu'il assumait.

Le Président du Conseil était, en théorie parlementaire, à la fois Chef du Gouvernement et Chef de la majorité des Chambres.

Nous étudierons les attributions du Président du Conseil en fonction de ces deux rôles distincts.

A. **Le Président du Conseil, Chef du Cabinet ministériel.**

Le Président du Conseil était vraiment le Premier d'entre les ministres. Ceci était normal puisqu'il était le chef du

Gouvernement, et, qui dit chef implique une supériorité vis-à-vis d'autres personnes. Aussi le fameux principe : *Princeps inter pares* était-il faux.

D'ailleurs dans la pratique, cette supériorité s'est manifestée bien souvent : Waldeck-Rousseau déclara qu'il se faisait communiquer les discours que ses ministres devaient prononcer en province. En 1924, M. Herriot parla de « son ministre »; M. Tardieu, dans un article, écrit « mon ancien ministre » en parlant de M. Paul Reynaud. Inversement, le 26 septembre 1917, le ministre des Transports à une interpellation d'un député sur la coopération américaine, répondait : « Je ne peux être chargé de m'expliquer sur la coopération des Alliés, n'étant pas le Président du Conseil. » En 1932, en réponse à une demande d'interpellation, le ministre des Colonies, M. de Chapdelaine, répondait : « c'est une affaire d'Etat dont seul peut décider le Président du Conseil. » Au surplus, jamais les ministres, de personnalités telles que Clemenceau ou Poincaré, ne se sont considérés comme leurs égaux.

Cette supériorité hiérarchique étant admise par tous, elle permet de comprendre les fonctions du Président du Conseil en tant que Chef du Gouvernement.

1° *Le Président du Conseil choisissait ses ministres.*

« Chargé de constituer un ministère », selon la phrase consacrée, le Président du Conseil se mettait en quête de collaborateurs.

C'était une fonction importante et délicate.

Fonction importante, car de son choix, plus ou moins heureux, dépendait le sort du ministère. De plus, son cabinet était orienté sous telle ou telle étiquette selon qu'il prenait telle ou telle personnalité. Fonction délicate, car était venue l'heure où le Président du Conseil devait rem-

plir les promesses qu'il avait faites lorsqu'il n'était que candidat Président du Conseil. Il fallait qu'il casât ses amis s'il ne voulait pas en faire des ennemis. Il fallait même souvent qu'il prît dans sa barque des ennemis beaucoup moins dangereux dans son équipe que dans l'opposition. Son pouvoir, en la matière, était discrétionnaire, le Chef de l'Etat ne pouvait lui forcer la main. On raconte que lorsque Gambetta présenta à Jules Grévy, qui ne l'aimait pas, la composition de son ministère, celui-ci s'exclama : « C'est ça votre grand ministère !... et Paul Bert aux Cultes, c'est complet ! » Mais après avoir soupiré, il signa. Il n'en était pas ainsi sous la Monarchie de Juillet où Louis-Philippe intervenait très activement dans la formation du nouveau Cabinet.

Le Président du Conseil pouvait choisir ses collaborateurs dans le Parlement comme en dehors des Chambres. Dans la pratique, il prenait de préférence des politiciens. C'était assez normal, car les ministres devaient avoir une certaine connaissance du milieu parlementaire pour pouvoir répondre aux interpellateurs. L'exemple du général Liautey, ministre de la Guerre pendant la guerre de 1914, en fournit un exemple : ayant dit que les comités secrets exposaient à des fuites les secrets de la Défense nationale, la Chambre vexée poussa des clameurs; il dut se retirer et avec lui le Cabinet tout entier.

Cependant il arriva assez souvent que le Président du Conseil choisissait parmi ses sous-secrétaires d'Etat des techniciens. Ainsi, le 12 décembre 1916, Briand nommait sous-secrétaire d'Etat aux Fabrications de guerre Loucheur qui était jusqu'alors étranger au Parlementet à la politique. M. Doumergue prit en 1934 le général Denain comme ministre de l'Air. Longtemps même, en France, le Président du Conseil nommait un général au poste de ministre de la Guerre. En 1936, pour la première fois, M. Blum s'assura

la collaboration de Mmes Brunschwig, Lacorre et Joliot-Curie. Il est à remarquer que cette expérience ne fut pas renouvelée.

Si le Président du Conseil était libre quant au choix de ses ministres, il ne l'était pas quant à leur nombre depuis la loi de finance du 20 juin 1920. Mais ce texte fut toujours violé par les différents Présidents du Conseil. En effet, il aurait fallu que les changements dans le nombre des ministres fussent sanctionnés par une loi et mis en vigueur seulement après le vote de cette loi, ce qui aurait été pratiquement impossible. Le ministère le plus nombreux de la IIIe République, fut celui de Clemenceau qui dura de novembre 1917 à janvier 1920. Il comprenait 40 ministres, sous-secrétaires d'Etat et commissaires.

2° *Le Président du Conseil révoquait dans lapratique ses ministres.*

Le Président du Conseil pouvait révoquer ses ministres. Pratiquement, il les forçait à donner leur démission. Ainsi Ribot « débarqua » son sous-secrétaire d'Etat à la Marine Nail et le remplaça instantanément. Dans le ministère Laval de 1935, il semble que c'est sous la pression de son Président du Conseil que le ministre des Finances M. Germain Martin résigna ses fonctions.

Dans le Cabinet Daladier de 1938, en raison des divergences de vues qu'ils avaient avec leur Président sur les modalités d'application de la loi de 40 heures, MM. Ramadier et Frossard durent donner leur démission. Observons que le Président du Conseil ne pouvait user souvent de ce droit de révocation, car la solidité de son cabinet pouvait en être ébranlée.

3° *Le Président du Conseil dirigeait effectivement le Conseil des Ministres et présidait le Cabinet.*

Le Président du Conseil présidait les Conseils de Cabinet. Ceci n'était mis en doute par personne, puisqu'il était chargé de présider les délibérations des ministres. Le Conseil de Cabinet, à la fin du régime parlementaire, avait lieu à l'Hôtel Matignon où se trouvaient installés les services de la Présidence du Conseil. Il pouvait se tenir dans un autre ministère, si le Président du Conseil détenait un portefeuille en plus de la Présidence du Conseil. Le Conseil de Cabinet préparait les questions qui devaient être tranchées dans le Conseil des Ministres. Les ministres pouvaient donner librement leurs avis sur les questions les plus diverses, notamment sur la politique générale du cabinet. Le Président du Conseil souvent hésitait à proposer tel projet de loi au Conseil des Ministres si lors du Conseil de Cabinet il avait senti qu'il y avait eu un flottement parmi ses ministres.

S'il présidait indiscutablement le Conseil de Cabinet, il ne présidait pas le Conseil des Ministres. La loi constitutionnelle du 25 février 1875, dans son article 6, prévoyait que les ministres devaient se réunir et fixer de concert les directives de leur politique; elle ne disait pas qui présidait le Conseil des Ministres.

A ce propos, M. Esmein écrit : « Le Président de la République assiste aux délibérations des ministres, il ne les préside pas. » Ainsi M. Esmein assimilait le rôle du Chef de l'Etat à celui du préfet dans les conseils généraux qui assiste au conseil sans le présider.

Cela paraît inexact pour plusieurs raisons :

D'abord, le télégramme officiel qui partait de l'Elysée pour convoquer les ministres était ainsi libellé : « A Monsieur le Président du Conseil, MM. les Ministres, MM. les Sous-

Secrétaires d'Etat — le Conseil des Ministres se réunira à l'Elysée à telle heures, le ...; ensuite, le communiqué officiel que lisait à la presse le ministre de l'Intérieur à l'issue du Conseil des Ministres, portait toujours en tête ces mots : « Les ministres se sont réunis à l'Elysée sous la présidence de... (là le nom du Président de la République en fonction) ». Cette mention de la présidence du Conseil dans les communiqués officiels était très ancienne, elle existait déjà au début de la Restauration, sous Louis XVIII.

Le Président de la République présidait donc bien le Conseil des Ministres; il est juste d'ajouter que c'était le Président du Conseil qui le dirigeait effectivement.

C'était le Président du Conseil qui indiquait les questions à traiter. Autrefois, quant aux délibérations, il y avait une règle qui était que les ministres parlaient par ordre d'importance : le Garde des Sceaux, puis le ministre des Finances, le ministre de l'Intérieur, etc., bref, il arrivait ce fait étrange que certains ministres ne parlaient jamais.

Depuis 1935, il y avait un ordre du jour du Conseil des Ministres. Cet ordre du jour était fixé lors du Conseil de Cabinet tenu avant le Conseil des Ministres; il était préparé par le Président du Conseil, assisté du secrétaire du Cabinet. Pratiquement, avant la réunion du Conseil, le secrétaire faisait distribuer l'ordre du jour approuvé par le Premier Ministre ainsi que les documents confidentiels qui s'y rapportaient. Lorsque l'ordre du jour était épuisé, lorsque les décisions avaient été prises, les nominations effectuées, le Conseil des Ministres se terminait par un vote qui devait être pris à la majorité. Mais le Président de la République, président, ne votait pas.

Une description d'un Conseil des Ministres nous est faite dans un hebdomadaire. C'est le Conseil sur les 40 heures qui eut lieu le mardi 30 août 1938.

Voilà en quels termes le chroniqueur nous relate ce

Conseil : « A dix heures moins dix, les ministres arrivèrent dans la salle du Conseil et allumèrent une cigarette pendant que, dans le cabinet présidentiel, M. Edouard Daladier détaché d'eux momentanément, mettait M. Albert Lebrun au courant des éléments principaux qui allaient intervenir dans l'ordre du jour. A dix heures précises, M. Lebrun fit son entrée, on jeta les cigarettes, car on ne fume pas en Conseil des Ministres. A chaque ministre, rapidement, une poignée de mains et un sourire... — Bonnes vacances, Monsieur le Président? — Excellentes, merci. — Puis on s'assied. On ne prend pas la chaise que l'on veut. La Constitution règle les préséances. Au milieu de la longueur de la table s'assied le Président de la République. Il invite à sa droite M. Chautemps, vice-président, puis M. Marchandeau, ministre des Finances; à sa gauche M. Paul Reynaud, Garde des Sceaux et M. Campinchi, ministre de la Marine. Ainsi voit-il en face de lui M. Daladier qui s'appuie à sa droite sur M. Georges Bonnet et M. Guy La Chambre (Affaires étrangères, Air), à gauche sur M. Sarraut et M. Jean Zay (Intérieur, Education nationale). Le Président de la République donne la parole au Président du Conseil. M. Daladier ne s'embarrasse pas de circonlocutions et expose les faits au Chef de l'Etat avec concision : « Voici..., voilà. » Il avait à montrer que la Défense nationale et l'Economie de la France exigeaient que la loi de 40 heures fût remaniée...; tous les ministres se taisaient, évitaient de faire le moindre bruit... Le Président de la République écoutait... M. Albert Lebrun écoute toujours en silence. Parfois, il joint les mains sur la table, puis il les retire et étreint son front. Il ne fait guère d'observations pendant qu'un ministre parle, fort dissemblable en cela de M. Doumergue qui interrompait fréquemment et donnait son avis, qu'il fût agréable ou non au Gouvernement... En fin de compte, il signa décret et projet

et on aborda la suite de l'ordre du jour. M. Bonnet parla, il exposa longuement les entretiens diplomatiques, puis la discussion s'ouvrit; elle fut brève. M. Marchandeau, sévère et net, parla de finances. On entendit, oh ! très rapidement, M. Chautemps souriant et chaleureux et Paul Reynaud haussé sur la pointe de ses talons... M. Jean Zay consentit à laisser distraire de son contingent une plaque de grand officier, à condition qu'on en crédite son ministère... : « On vous le promet, dit M. Daladier, qui avait d'autres préoccupations. »

Le Conseil de Cabinet et le Conseil des Ministres permettaient donc au Président du Conseil de coordonner et de diriger les efforts de ses ministres et d'assurer l'homogénéité indispensable à la bonne marche du ministère.

4° *Le Président du Conseil surveillait l'activité de ses ministres, coordonnait leurs efforts et au besoin y suppléait.*

Lorsqu'en Conseil, le Président avait fait savoir à un ministre dans quel esprit il devait remplir sa mission, son rôle vis-à-vis de ce ministre n'était pas terminé. Il le surveillait dans l'accomplissement de ses actes, il veillait à ce que l'activité de l'un ne gênât pas la mission d'un autre. Ceci était tout naturel, car, d'une part, le Président du Conseil devait s'assurer à tout moment que l'homogénéité et l'harmonie régnaient au sein du Cabinet; d'autre part, il savait fort bien qu'une faute d'un de ses ministres pouvait entraîner la chute du Cabinet tout entier, en vertu de la responsabilité solidaire des ministres. Tout un ministère pouvait être jugé défavorablement et par conséquent être mis en difficulté par l'activité néfaste d'un seul ministre. C'était au Président du Conseil de veiller au grain. Il devait ou le faire démissionner, ou lui retirer pratiquement toute activité, sans cela c'était la chute certaine.

Enfin, parfois, le Président du Conseil s'associait ou même se substituait à l'un de ses ministres dans des circonstances graves. Le cas le plus fréquent était celui du Président du Conseil doublant, ou même se substituant à son ministre des Affaires étrangères. Le 29 mai 1935, M. Flandin recevait le Haut-Commissaire en Syrie, M. de Martel, hors de la présence du ministre des Affaires étrangères, M. Laval. Bien auparavant, lors de l'affaire Schnebele, ce fut M. Goblet, Président du Conseil, qui négocia directement avec les représentants de l'Allemagne, le ministre des Affaires étrangères Flourens passant au second plan. En novembre 1931, ce fut le Président du Conseil Pierre Laval qui se rendit à Washington en voyage diplomatique, alors que A. Briand était ministre des Affaires étrangères. Enfin, lors de la crise de 1938, ce fut M. Daladier qui alla seul à Munich participer à la conférence des quatre.

Le Président du Conseil était donc bien un super-ministre, et M. Caillaud, dans un article du *Capital* du 24 juin 1936, pouvait fort justement parler du droit éminent du Président du Conseil. Déjà, sous la Monarchie de Juillet, on se rendait compte de ce rôle prédominant. Le Duc d'Orléans ne disait-il pas à Thiers : « Je viens parler avec vous, parce que vous êtes à vous seul tout le ministère. »

Aussi le Président du Conseil avait-il le droit de regarder l'œuvre de ses ministres comme la sienne propre. Mais, en revanche, les actes néfastes de ses ministres retombaient sur sa tête. Le cabinet Chautemps et le cabinet Daladier de 1934 en fournirent bien des preuves.

Chef de son équipe ministérielle, le Président du Conseil avait donc un rôle primordial; c'était vraiment le Chef du Gouvernement, et M. Laval pouvait affirmer à la tribune de la Chambre que le Président du Conseil français était un des cinq ou six hommes dans le monde dont dépendait la paix.

B. **Le Président du Conseil, issu des Assemblées, mais chef de la majorité parlementaire.**

Le Président du Conseil, ainsi que la plupart des ministres, était choisi parmi les membres des Assemblées. Le Cabinet, émanation du Législatif, avait, dans l'exercice du pouvoir exécutif, une place prépondérante vis-à-vis du Président de la République. L'équilibre des pouvoirs était donc rompu en faveur du Législatif. C'était là un des traits caractéristiques du régime parlementaire démocratique.

Mais la condition première du bon fonctionnement de ce régime, devait résider dans l'indépendance du Président du Conseil et de ses ministres vis-à-vis des Assemblées dans l'exercice de leurs fonctions gouvernementales, sous peine de dégénérer en régime d'Assemblée.

Le Président du Conseil présentait donc cette double caractéristique : d'une part, issu des Chambres, il devait répondre devant elles de ses actes politiques; d'autre part, chef du Gouvernement, il devait être le chef de la majorité parlementaire et non le commis des Assemblées.

1° *Le Président du Conseil, émanation des Assemblées.*

Pour mettre en jeu la responsabilité politique du Premier Ministre et de son Cabinet selon la règle normale du régime parlementaire, les Assemblées avaient plusieurs moyens que les lois constitutionnelles et la pratique politique leur avaient donnés : la déclaration ministérielle, l'interpellation, la motion.

a) **La déclaration ministérielle.** — Le premier acte d'un nouveau Président du Conseil consistait dans la

rédaction d'une déclaration ministérielle exposant le programme politique, économique et social du nouveau gouvernement. La lecture de ce texte devait être faite aux deux Chambres et suivie d'un vote de confiance ou de défiance; dans ce dernier cas, le Gouvernement devait donner sa démission.

Les déclarations ministérielles étaient, de fond et de forme, variées.

Certaines ne renfermaient que des idées générales, dans lesquelles le Président du Conseil rappelait sa loyauté aux principes républicains, son désir d'agir conformément à ces principes et son dévouement à la majorité qui l'avait porté au pouvoir. C'était vague, rassurant et sans danger. Le type de ces déclarations se trouvait dans toutes celles des Présidents radicaux et radicaux-socialistes.

D'autres, au contraire, constituaient de véritables chartes politiques, économiques et sociales. Dans sa déclaration, le Président du Conseil exposait l'œuvre gouvernementale qu'il voulait accomplir, les moyens pour y arriver, les difficultés à vaincre et l'aide qu'il attendait de sa majorité. Le vote qui suivait était décisif. Toute ambiguïté étant écartée sur les projets du nouveau gouvernement, les Chambres devaient prendre position. Parmi les déclarations de ce type, on peut citer celles des Présidents Poincaré et Tardieu.

b) **L'interpellation**. — L'interpellation existait sous la Monarchie de Juillet. Elle consistait dans un débat entre un membre d'une des Assemblées et le Premier Ministre ou un de ses ministres, débat suivi d'un vote de confiance ou de défiance au Gouvernement.

Tout député qui voulait adresser une interpellation, en faisait la demande écrite au président de l'Assemblée; dans cette demande, il expliquait sommairement l'objet

de l'interpellation. Le président en donnait lecture à la Chambre; celle-ci, après avoir entendu le membre du Gouvernement interpellé, fixait, sans débat sur le fond, le jour où l'interpellation serait faite. Les interpellations ne pouvaient, en principe, être discutées qu'à certain jour de la semaine (le vendredi soir à la Chambre); cependant, le ministre interpellé pouvait accepter la discussion immédiate. L'interpellation entraînait une discussion générale et se terminait par le vote d'un ordre du jour impliquant la confiance ou la défiance vis-à-vis du Gouvernement. L'interpellation d'un ministre autre que le Président du Conseil, suivi d'un vote hostile, entraînait la démission du Cabinet tout entier, car le Président du Conseil, la plupart du temps, couvrait de sa responsabilité celle du ministre incriminé. La responsabilité individuelle d'un ministre en régime parlementaire était un fait très rare.

Le procédé de l'interpellation était dangereux, parce que, étant laissé à l'initiative des membres du Parlement, il exposait le Cabinet à des surprises et à des embûches, surtout avec la déplorable habitude qui permettait en séance publique la transformation immédiate d'une simple question ne comportant pas de débat ni d'ordre du jour, en une interpellation avec débat et ordre du jour.

Dans la pratique, les interpellations furent de plus en plus nombreuses, et si leur principe était logique, l'abus qu'on en fit fut une des plaies du régime et une des principales causes de la carence gouvernementale.

c) **La motion.** — La Chambre des députés votait assez souvent des motions par lesquelles elle invitait le Gouvernement à faire telle ou telle chose. Le Président du Conseil pouvait accepter cette motion auquel cas il s'engageait à accomplir la démarche, ou s'y opposait en posant la question de confiance.

2° *Le Président du Conseil, chef de la majorité parlementaire.*

S'il était normal que le Président du Conseil devait engager devant le Parlement sa responsabilité politique, il ne s'agissait pas de jouer vis-à-vis de ce dernier le rôle d'un simple agent docile. Porté au pouvoir par une majorité, il devait la diriger et non être dirigé par elle. Il fallait, comme l'écrivait M. Poincaré, que « le Gouvernement n'abandonnât en rien son rôle de direction, qu'il se mette à la tête et non à la remorque de la majorité, en un mot, qu'il revendique hautement et les honneurs et la responsabilité de gouverner ».

Le rôle des Chambres était de légiférer, celui du Président du Conseil de gouverner. M. Combes avait une idée erronée de sa fonction, lorsqu'il s'exclamait à la séance de la Chambre du 14 janvier 1905 : « La méthode fondamentale que je pratique, est fondée sur la collaboration entière des groupes. Elle suppose une entente préalable entre le Gouvernement qui propose et les groupes qui acceptent. Elle suppose une entente des sentiments et des vues qui rend, après tout, bien indifférente la question de savoir si l'idée vient du Gouvernement ou de la majorité. » On ne pouvait pas mieux affirmer ouvertement la subordination du Président du Conseil à l'Assemblée. En l'occurence, M. Combes ne pensait même pas à être l'agent de la majorité, mais simplement le fidèle exécutant d'une force occulte, extérieure au Parlement : la Franc-Maçonnerie.

Bien au contraire, le Président du Conseil devait guider et éclairer la majorité.

Il semble que c'est à M. Blum que l'on doit la meilleure définition de la position que devait avoir le Président du Conseil vis-à-vis du législatif : « Il faut nous habituer à voir dans le Président du Conseil un monarque révocable,

mais nanti cependant aussi longtemps que la confiance du Parlement lui prête vie, de la totalité du pouvoir exécutif. »

Pour diriger sa majorité, le Président du Conseil avait quelques prérogatives.

Il avait libre entrée dans les deux Chambres, il pouvait y prendre la parole toutes les fois et aussi longtemps qu'il le jugeait nécessaire.

Le Premier Ministre devait diriger les débats, essayer de faire adopter la politique de son ministère et la défendre si elle était attaquée. Il devait suggérer de nouvelles idées au Parlement et des projets de réforme. Lorsqu'un de ses ministres était attaqué, il pouvait répondre à sa place.

Il avait un moyen de pression, la question de confiance, pour vaincre les hésitations de sa majorité à voter telle ou telle loi. Il mettait la Chambre dans l'alternative, ou d'adopter la loi ou de renverser le ministère. Mais la question de confiance, bien que le Gouvernement conservât le choix du moment pour la poser, était néanmoins une arme à double tranchant. Bien des ministères tombèrent pour avoir posé la question de confiance sur des projets de loi qui ne relevaient pas même de la politique générale du Gouvernement. Il fallait ne l'employer qu'à bon escient ou dans des cas importants. Mais qui pouvait être sûr d'une majorité faible, versatile, d'une fidélité douteuse !

Le Président du Conseil pouvait clôturer la session parlementaire, tout au moins, menacer la Chambre d'un décret de clôture. M. Tardieu, le 11 juillet 1930, interrompit une discussion sur les postiers qui risquait de devenir dangereuse pour le Gouvernement, en lisant le décret de clôture. M. Steeg, le 19 décembre 1930, prolongea la vie éphémère de son Gouvernement jusqu'en janvier, en donnant lecture lui aussi du décret de clôture. Mais ceci n'était qu'un expédient. Il fallait surtout, pour qu'un Premier Ministre fut vraiment le chef de sa majorité, qu'il la dominât par son autorité et son énergie.

Sous la IIIe République, par leur ascendant personnel, plusieurs Présidents du Conseil surent dominer leurs majorités et les astreindre à une docilité relative. Parmi eux, citons Jules Ferry, Waldeck-Rousseau, Clemenceau, Poincaré et Tardieu. Mais ce fut le fait bien plus des circonstances et de leurs qualités personnelles que par l'autorité qui découlait de leurs fonctions de Président du Conseil.

CHAPITRE II

SITUATION POLITIQUE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL

Depuis la mise en vigueur de la Constitution jusqu'à la fin du régime parlementaire, 98 gouvernements se sont succédé avec une durée moyenne de moins de neuf mois. Il est impossible de ne pas être frappé par cette cascade de ministères ! On comprend aisément la carence de nos gouvernements, privés à la fois du temps minimum indispensable pour faire œuvre utile et d'une autorité suffisante.

La situation du Président du Conseil, dans l'exercice du pouvoir, était extrêmement faible et précaire.

Nous envisagerons la situation du Premier Ministre vis-à-vis de ses ministres, de l'Assemblée et de l'opinion, et, dans un second paragraphe, nous nous efforcerons de dégager la cause profonde de cette faiblesse.

I. LA SITUATION FAIBLE ET INSTABLE DU PRESIDENT DU CONSEIL

A. **Situation du Président du Conseil vis-à-vis de ses ministres.**

Si les communiqués des Conseils des Ministres parlaient toujours de l'approbation unanime des ministres aux projets du Président du Conseil, il ne faut pas penser que les choses se passaient toujours ainsi dans la réalité.

« L'homme est un loup pour l'homme », dit un adage latin ; il en était ainsi d'un ministre qui souvent considérait son Président et collègue comme un dangereux, mais momentané concurrent. Il est normal de supposer que lors du quatrième ministère Poincaré de 1926, qui comprenait cinq anciens Présidents du Conseil en plus de Poincaré : Barthou, Leygues, Briand, Painlevé, Herriot, il en était parmi ceux-ci qui ambitionnaient dans un laps de temps plus ou moins long, de prendre la place de leur chef. Beaucoup de Cabinets sont morts minés par la sourde hostilité de certains ministres vis-à-vis de leur Président du Conseil. La démission, qu'un ministre pouvait remettre à chaque instant, était une épée de Damoclès au-dessus de la tête du Président du Conseil. La simple menace de démission pouvait suffir à saper l'autorité du Premier Ministre.

La III^e^ République nous donne des exemples de chutes de ministères amenées par des conflits au sein du Cabinet.

En 1880, le Cabinet Freycinet dut se retirer par suite d'un conflit interne. En 1898, trois de ses membres ayant démissionné, le Cabinet Charles Dupuy s'écroula. En 1912, M. Caillaux, ayant passé par-dessus son ministre des Affaires étrangères, de Selves, comme c'était d'ailleurs son droit, pour une négociation avec l'Allemagne lors de l'envoi par Guillaume II du *Panther* à Agadir, de Selves démissionna et entraîna dans sa retraite le ministère tout entier.

Depuis la guerre de 1914, par trois fois, des faits semblables se reproduirent.

En 1926, la faillite étant à nos portes, les gauches durent se résigner à faire appel à Poincaré pour qu'il fasse un ministère d'union nationale afin de restaurer nos finances. Le 23 juillet, M. Poincaré mit sur pied son ministère auquel participèrent MM. Herriot, Sarraut, Queuille,

du parti radical-socialiste. Deux ans après, le danger écarté, ces mêmes ministres radicaux donnèrent leur démission et, le 6 novembre 1928, le ministère Poincaré dut démissionner.

Le 9 février 1934, M. Doumergue appelé par la France entière, formait à son tour un ministère d'union nationale, dont faisaient partie M. Herriot et cinq autres ministres radicaux. Le 8 novembre 1934, les esprits calmés, tout danger de guerre civile écarté, les ministres radicaux apportèrent leur démission au Président du Conseil qui remit immédiatement la sienne au Président de la République.

Le 7 juin 1935, M. Pierre Laval constitua un ministère dans lequel entrèrent M. Herriot et trois autres ministres radicaux. Le 22 janvier 1936, ces ministres radicaux se rendirent au Quai d'Orsay et remirent à M. Laval leur démission. Le jour même, M. Laval présentait à M. Lebrun la démission collective du Cabinet.

Par ces trois derniers exemples, nous pouvons voir que la genèse était toujours la même : par suite de fautes commises, la situation était lamentable, on avait peur on allait chercher un homme pour réparer les dégâts, le danger étant passé, sans remord on l'écartait.

Il était très rare qu'un Cabinet ministériel fût une véritable équipe décidée à faire œuvre constructive sous la direction d'un chef respecté et obéi. Rappelons l'aveu désenchanté que M. Laval faisait à un journaliste : « Depuis longtemps, avait-il dit, j'ai compris qu'on ne peut demander à des ministres d'aimer ni même d'aider le Président du Conseil. »

B. **Situation du Président du Conseil vis-à-vis de l'Assemblée.**

Si le Président du Conseil vivait sous la perpétuelle menace de la démission de l'un de ses ministres qui ame-

nait la chute du Cabinet tout entier, sa situation vis-à-vis de l'Assemblée n'était guère plus solide.

Qu'un chef de Gouvernement se retirât après un vote de défiance de l'Assemblée, cela était normal, c'était la règle parlementaire; mais que le Président du Conseil fût à la merci d'une interpellation, que sa pensée fût mal interprétée et voilà le ministère par terre, c'était excessif !

« Le Président du Conseil, disait M. André Tardieu, passe le meilleur de son temps à défendre sa peau. Ce meurtre personnel s'accomplit sous la forme antique du supplice de saint Sébastien. Attaché à son banc, le Premier Ministre doit recevoir nuit et jour mille flèches qui, comme le martyr narbonnais, suivant la légende, le transformèrent en un hérisson. »

En théorie, dans le fonctionnement normal du parlementarisme démocratique, le Président du Conseil, leader de la majorité, dirigeait l'Assemblée. Mais en réalité, c'était l'Assemblée qui menait le jeu, imposait ses directives au malheureux Président du Conseil et le renversait si celui-ci avait l'idée extraordinaire de durer.

Parmi les moyens que l'Assemblée possédait pour contrôler le Premier Ministre, au point de freiner toutes ses tentatives de gouverner, deux surtout retiendront notre attention : l'initiative parlementaire en matière des budgets, et le système des commissions parlementaires.

1° *L'initiative des dépenses.*

La Constitution de 1875 avait eu le grand tort de donner au pouvoir législatif le droit si dangereux d'initiative des dépenses. Historiquement, le principe était tout autre.

Il était normal qu'un gouvernement à court d'argent demandât des subsides à une Assemblée qui contrôlait l'emploi de cet argent octroyé. C'était le grand rôle des

Etats généraux. Le cahier du Tiers-Etat de Paris en 1789, posait nettement le principe, « la Nation seule peut concéder des subsides »; la Charte de 1814 déclarait expressément : « Aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a pas été consenti par les deux Chambres. »

Mais, sous la IIIe République, c'étaient les Assemblées qui, primitivement, devant contrôler les dépenses, décidaient à leur gré d'augmenter ou de restreindre le budget. Le député, esclave des promesses faites aux électeurs lors de la période électorale, ne pouvait pas ne pas demander des crédits nouveaux. Il fallait que toutes les demandes fussent satisfaites, car il y allait de sa réélection. Si un Gouvernement était décidé à organiser un plan de grands travaux, il était forcé de restreindre certains autres crédits d'utilité moindre; or, les députés ne pouvait tolérer que l'on touchât à la manne qu'ils distribuaient annuellement à leurs électeurs, si le Gouvernement résistait, il était renversé.

Le vote annuel du budget permettait à l'Assemblée, d'abord de faire insérer dans le budget de véritables lois qui restaient malgré l'annualité de la loi budgétaire, ensuite de faire pression sur le Gouvernement en le menaçant de ne pas voter le budget s'il n'autorisait pas telles dépenses nouvelles.

Un Gouvernement voulait-il comprimer le déficit du budget, il devait créer des impôts nouveaux, mais il devait aussi restreindre les dépenses; or, restreindre les dépenses, c'était diminuer la subvention de telle société municipale, c'était rogner la pension du cantonnier, c'était soulever la protestation des masses électrices mues par le principe naturel de la conservation; les députés balayaient le Président du Conseil téméraire : Pour qu'un ministère pût vivre, il fallait que son budget ne présentât aucune réforme fiscale sérieuse, sinon pas de vote et la démission

obligatoire. Ainsi, en juin 1932, M. Herriot annonçait dans un discours qu'il fallait porter remède à la situation financière, il déposait un plan de réformes qui devait fournir deux milliards et demi au titre de compression de dépenses et un milliard et demi au titre de recettes nouvelles. Le déficit étant de douze milliards, il se réduisait à huit si le projet du Gouvernement était voté; mais la Chambre, effrayée, n'autorisa le Gouvernement à réduire le déficit que de deux milliards. Après ce plan de relèvement, le Gouvernement voulut poursuivre son œuvre de relèvement financier au moment de la présentation du budget de 1933. Les nouvelles économies devaient surtout porter sur le recul de la limite d'entrée en jouissance de l'allocation du combattant et l'abattement sur les traitements des fonctionnaires. Il est à peine besoin de dire que ce fut un tolle général dans la majorité du Gouvernement, qui ne consentit à voter le budget qu'après que le Gouvernement eut renoncé à ses projets d'assainissement financier.

Il était paradoxal d'admettre à la fois que la Chambre engageât des dépenses et que ce fût elle-même qui contrôlât ses propres dépenses. C'était un véritable chantage que le Parlement exerçait sur le Gouvernement à propos du vote du budget. Le Président du Conseil devait, ou bien accepter de ne pas restreindre le budget, et mieux, consentir à de nouveaux crédits, ou se voir infliger un vote hostile et être contraint à démissionner.

Bien plus, l'Assemblée, par le moyen du vote du budget, par les lois annexes qu'elle pouvait y insérer, exerçait un contrôle sur tous les actes de l'Exécutif dont elle usurpait ainsi peu à peu les pouvoirs.

2° *Les Commissions parlementaires.*

Les Commissions parlementaires avaient été créées pour faciliter la tâche des Assemblées.

Vu la complexité et la multiplicité des problèmes posés par les besoins de la Nation, il était impossible aux élus, auxquels on ne pouvait demander une compétence spéciale, de discuter directement des questions à caractère spécialement technique, d'où l'idée très louable de créer des Commissions chargées de préparer le travail. Elles correspondaient à peu près à chaque branche d'activité de l'Etat, elles étaient donc nombreuses. Il y avait des grandes Commissions et des Commissions ordinaires. La Chambre comptait vingt grandes Commissions et le Sénat onze. Composées de membres des Assemblées pris dans tous les groupes, elles avaient à leur tête un président. Un des personnages les plus importants d'une Commission était le rapporteur.

Ces Commissions, de simples donneuses d'avis, avaient vite pris un rôle exorbitant. Aucun projet de loi émanant du Gouvernement n'était soumis directement au vote de l'Assemblée sans avoir été transféré au préalable à la Commission dite compétente, qui, généralement, mutilait le projet du Gouvernement. C'était, en définitive, un projet de loi émanant de la Commission qui était soumis par la voix du rapporteur à l'assentiment de l'Assemblée. Si le Gouvernement tenait, ce qui était naturel, à l'intégrité de son projet, la Chambre suivant presque toujours l'avis de la Commission, il était forcé de se démettre ou de céder. Tout au plus, pouvait-il se consoler en pensant qu'il n'était pour rien dans la création de cet être difforme, fruit de la transformation opérée par la Commission à son projet primitif.

Non seulement, les Commissions mutilaient les textes des projets gouvernementaux, mais elles surveillaient étroitement les ministres qui devaient se tenir à leur disposition.

Si plusieurs membres d'une Commission en exprimaient le désir, le Président du Conseil recevait une convocation à laquelle il était tenu de se rendre. Non seulement, il recevait pendant des heures des conseils de personnalités plus ou moins compétentes, mais il devait répondre aux questions souvent indiscrètes qui lui étaient posées. Cependant, il arrivait parfois que le Président du Conseil se lassait des questions et des prétentions de certains des membres des Commissions.

Voici le récit d'une séance de la Commission de l'Armée de la Chambre, racontée par un hebdomadaire, durant le ministère Daladier de 1938. « Le lendemain, à quatre heures de l'après-midi, M. Daladier en qualité de Ministre de la Guerre, vint à la Chambre devant la Commission de l'Armée. Il paraissait de bonne humeur. Entrant dans le vaste bureau où la Commission était réunie, et qui, avec ses cartes de géographie au mur, ses murs blancs et gris, ses hautes fenêtres, ressemble à une salle d'école, il dit en souriant : « Eh bien ! nous voici nombreux. » M. Edmond Miellet, son président, ouvrit la séance... Le Président du Conseil développa une argumentation en trois parties où l'Europe apparut d'abord avec ses anxiétés et ses menaces, ses nations armées pour l'attaque, ses peuples alarmés... « Pour les cellules d'avions, pour les masques à gaz, déclara le Président du Conseil, les usines spécialisées doivent employer trois équipes, mais on me les a refusées, vous savez bien qui. Maintenant, j'ai terminé. » Alors M. Cornavin prit la parole. M. Cornavin est un député communiste du Cher. Il savait ce que voulait dire M. Daladier; en effet, puisque c'était la Commission présidée par un autre député communiste, M. Costes, qui avait

refusé les heures supplémentaires. M. Cornavin essaya d'exprimer de vagues protestations... M. Daladier se fâcha : « N'est-il pas stupéfiant, s'écria-t-il, que ce soit ceux qui voudraient m'obliger à faire une politique de Don Quichotte, à entrer en lutte contre une partie de l'Europe, qui prétendent me refuser les heures supplémentaires dont j'ai besoin... » M. Miellet s'était levé, il tournait vers M. Cornavin son regard courroucé, mais de la main, il tentait aussi d'apaiser M. Daladier. « L'incident est clos, disait-il, entièrement clos. » Maintenant, le Président du Conseil attend les questions, mais simplement parce que c'est l'habitude. M. Montigny, lève la main avec l'air d'un écolier qui veut faire du zèle : « Je vous approuve, mais j'ai des remarques à faire. » — « Ça va être long ? » — « Une demi-heure. » — « C'est beaucoup trop. » Au tour de M. Fernand Laurent : « Il nous manque sur la production des usines nationalisées des informations indispensables. Pouvons-nous espérer les obtenir ? » — « Oui », dit M. Daladier. — « Avant quinze jours ? » — « Dans quinze jours. »

Nous voyons là un exemple qui montre bien que le Président du Conseil devait répondre à toutes les questions. Mais dans l'espèce, M. Daladier fit mieux que de se défendre, puisqu'il malmena le malheureux Cornavin. Il est vrai que la majorité de la Commission lui était favorable.

La position du Président du Conseil était beaucoup moins avantageuse lorsqu'il se sentait entouré d'une atmosphère d'hostilité. Ainsi, les comparutions de M. Léon Blum devant la Commission des Finances, n'étaient pas de tout repos pour l'ancien Président du Conseil.

Le *Bulletin de l'Alliance Démocratique* du 25 novembre 1931 faisait la juste remarque : « Les ministre, dit-il, sont soumis à la fantaisie des Commissions. Celles-ci prétendent les entendre, les interroger, les torturer avant les séances publiques. Quand veut-on que le Gouvernement gouverne, que les ministres administrent ? »

Les deux Commissions les plus importantes à la Chambre étaient celles des Affaires étrangères et la Commission des Finances. Véritables petits parlements, elles arrivaient à détruire l'équilibre des pouvoirs à leur profit. Par trois fois elles provoquèrent directement la chute d'un ministère. En 1922, M. Briand dut donner sa démission sur la pression de la Commission des Affaires étrangères.

En 1925, le ministre des Finances, M. Loucheur, pour tenter de restaurer nos finances et arrêter la fuite des capitaux, présenta, devant la Commission des Finances, deux ensembles de projets. La Commission, hostile, renvoya les projets sans même les examiner; comme la Commission représentait la tendance de la majorité de la Chambre, M. Loucheur n'insista pas et donna sa démission. Le Cabinet tout entier donna aussitôt sa démission collective.

C'est la Commission des Finances du Sénat qui, le 20 juin 1937, provoqua la chute de M. Blum.

Alors que le Président du Conseil avait deux prérogatives inhérentes à son métier de chef de Gouvernement : conduire la politique étrangère et financière du pays, c'était finalement les deux Commissions des Affaires étrangères et des Finances qui avaient le dernier mot et s'érigeaient en ministres des Affaires étrangères et des Finances. Souvent, certains membres de la Commission des Affaires étrangères, par leurs voyages et les conversations qu'ils avaient à l'étranger avec des hommes d'Etat, substituaient leurs actions à celles des membres du pouvoir exécutif. Il semble qu'une bonne partie du mal venait du fait que trop de ministres venaient d'eux-mêmes, dans le but de durer, se présenter spontanément devant les Commissions et faire contrôler leurs actes. Ils donnèrent ainsi aux Commissions une importance qu'elles n'avaient pas. Conscientes de leur importance, la mauvaise habitude étant prise, elles s'enhardirent au point d'annihiler les efforts des gouvernants et même de renverser les ministères.

Il était donc avéré que l'Assemblée, qui aurait dû être dans sa majorité une collaboratrice pour le Président du Conseil aussi bien qu'un censeur pour ses actes, était, en fin de compte, sa pire ennemie qui s'efforçait de confisquer en sa faveur le pouvoir exécutif et y avait réussi.

C. Situation du Président du Conseil vis-à-vis de l'opinion.

Faible et instable vis-à-vis des ministres et de l'Assemblée, la situation du premier ministre n'était pas meilleure vis-à-vis de l'opinion.

Pouvait-on d'ailleurs parler d'opinion française? Il semble, qu'à part les moments de graves crises, l'opinion était frappée d'apathie permanente.

Le Président du Conseil ne pouvait guère trouver un point d'appui auprès de l'opinion. La raison, nous l'avons vu, s'en trouvait dans la conception que les Français se faisaient de la démocratie. Une fois la lutte électorale finie, une fois les discussions terminées, les vociférations des réunions publiques apaisées, une fois le bulletin de vote mis dans l'urne, le rôle politique de l'électeur était terminé. Il s'en remettait entièrement à l'élu. L'Assemblée, de par son élection, avait reçu plein pouvoir pour représenter l'opinion des électeurs. Son pouvoir était souverain. Qu'importent les votes politiques de mon député, pensait l'électeur moyen, s'il rend service à la circonscription... du reste il connaît son métier mieux que moi, s'il attaque le ministère, c'est qu'il a ses raisons... et qui sait? il sera peut-être ministre dans le prochain cabinet !

Bien loin de trouver un appui auprès de l'opinion, le Président du Conseil n'y trouvait qu'indifférence ou sarcasme. L'opinion se plaignait-elle de ce que le chef de gouvernement ne montrait pas assez d'autorité et ce dernier prenait-il des mesures pour consolider sa position, l'élec-

teur « conscient et éclairé », en fait excité habilement par quelques meneurs irresponsables, criait à la dictature. Les députés alors rassurés se faisaient un plaisir de renverser le téméraire Président du Conseil !

Les Français aimaient bien se plaindre, mais ne désiraient subir aucune réforme, même la plus nécessaire. Telle l'autruche qui cache sa tête sous ses plumes quand vient le danger, le Français gémissait mais ne désirait aucun changement.

La position du Président du Conseil aurait été beaucoup plus solide si l'opinion avait soutenu et encouragé ses efforts.

En 1926, c'est parce qu'il se sentait soutenu par l'opinion que Poincaré put effectuer son œuvre de rétablissement financier.

En 1934, c'est l'opinion tout entière qui appela M. Doumergue au pouvoir. L'opinion endormie, les Assemblées se débarrassèrent du sage de Tournefeuille.

II. CAUSE PROFONDE DE LA FAIBLESSE DE LA SITUATION DU PRÉSIDENT DU CONSEIL : CRISE DE MAJORITÉ.

La raison profonde de la faiblesse de la situation du Président du Conseil résidait dans le fait qu'il était impossible à un chef de gouvernement de s'appuyer sur une majorité stable et disciplinée. Sans majorité, le Président du Conseil ne pouvait faire œuvre utile, sa seule préoccupation était de durer et pour avoir un nombre suffisant de voix il devait abdiquer toute autorité.

Cette crise de majorité s'expliquait pour plusieurs raisons : l'individualisme des Français — la multiplicité des partis et leur faiblesse — le fait que la majorité électorale

était bien souvent différente de la majorité gouvernementale.

1° *Individualisme des Français.*

Il n'est pas de peuple plus individualiste que le peuple français. Cet individualisme qui fait la caractéristique des Français est, il est vrai, le symptôme d'une civilisation avancée. Les peuples primitifs et frustes ont l'instinct grégaire. Ils sentent en eux confusément qu'ils seront forts à condition de former un bloc homogène, généralement ils sentent le besoin d'avoir un chef suprême, au pouvoir absolu qui pensera et agira à leur place et ne sera par conséquent jamais critiqué.

Le Français, au contraire, qui a généralement une bonne opinion de lui-même s'estime compétent en toute matière. Chaque Français a en lui l'âme d'un général, d'un diplomate et d'un politicien avisé. Au surplus, il adore la discussion et a une fâcheuse tendance à sous-estimer l'opinion du voisin. Il est très difficile à un orateur de persuader un auditeur d'avis contraire, les députés le savaient bien puisque le seul argument qui portait était celui des promesses démagogiques.

Prenez plusieurs Français de même classe sociale, souvent de même parti, aucun en politique n'aura le même avis. S'ils sont d'accord sur quelques principes généraux, ils sont en profonde divergence sur la manière de les appliquer.

C'est peut-être la raison pour laquelle les électeurs d'une circonscription donnaient carte blanche à leur député, se rendant compte qu'il aurait été impossible au député de représenter à l'Assemblée les différentes opinions politiques de tous ses électeurs.

2° *Multiplication des partis et leur faiblesse. Mésentente au sein des partis.*

Il était logique que cet individualisme poussé à outrance eût comme conséquence directe l'existence d'un grand nombre de partis.

Il y avait en effet dans la Chambre dix-neuf partis et six au Sénat.

On ne voit pas comment un chef d'un de ces dix-neuf partis aurait pu gouverner avec un ministère pris dans l'état-major de son parti avec pour opposition les dix-huit autres partis. Certes l'importance de ces partis était inégale, leurs frontières étaient mal délimitées; entre un radical indépendant, un démocrate populaire, un républicain de gauche, une gauche radicale, la différence était bien minime.

A part le parti radical-socialiste, le parti S. F. I. O. et le parti communiste, c'étaient plutôt des groupes parlementaires que des partis politiques. Ils ne jouissaient pas d'une grande influence auprès d'un public, à peine montraient-ils une plus grande activité à l'approche de la période électorale.

A l'intérieur de ces partis, l'entente complète était loin de régner. Comme il y avait une droite et une gauche dans le pays, il se trouvait à l'intérieur de chacun une aile modérée et une aile avancée. Il n'était pas rare que sur les problèmes les plus importants des hommes d'un même parti eussent des vues totalement divergentes. Bien des idées fondamentales opposaient à l'intérieur de l'Alliance démocratique M. Flandin, président et son vice-président M. Paul Reynaud. Il semblait paradoxal que M. Bonnet et Pierre Cot fussent tous deux du même parti. Chez les S. F. I. O., l'harmonie la plus absolue ne régnait pas.

C'était plus que des nuances qui séparaient M. Paul Faure de M. Zyromski. Deux partis par leur cohésion se distinguaient des autres : le Parti Social Français et le Parti Communiste.

Le P. S. F., né de la dissolution des Croix de feu, était de formation récente (1936). S'il n'était sur le plan parlementaire qu'un petit groupement de sept parlementaires, il n'en formait pas moins dans le pays un grand parti fortement organisé. Conçu un peu à l'image des grands partis anglais il avait des ramifications dans toute la France rattachées à un Comité central ayant son siège à Paris.

Le parti communiste était peut-être le mieux organisé. Par ses cellules multiples il avait des ramifications dans toutes les branches économiques de la vie du pays. La technique de son fonctionnement contrôlée par une autorité sans faiblesse, était poussée à un degré de quasi-perfection. Une discipline absolue y régnait, les idées divergentes y étaient bannies.

Une cause de faiblesse des partis en France résultait de l'influence croissante de groupements en marge. Il était certain que la Franc-Maçonnerie, la C. G. T., les Associations d'Anciens Combattants avaient une grosse influence sur leur activité et indirectement sur l'activité du Président du Conseil. Un député, par exemple, à la fois radical et maçon suivait plus fidèlement les directives du Grand Orient que celles de la rue de Valois. Il semble que l'aide apportée par la C. G. T. au gouvernement de M. Blum fût plutôt une gêne pour ce dernier dans certains cas.

Les Congrès des partis montraient bien le manque de cohésion, les divergences profondes et l'indéracinable individualisme qui gît dans le cœur de chaque Français.

Aussi le Président du Conseil ne pouvait-il être exclusivement le chef d'un parti, non seulement il n'aurait pas eu la majorité dans l'Assemblée mais même au sein de son propre parti.

3° *Majorité électorale différente de la majorité gouvernementale.*

La cause la plus importante de la crise de la majorité et par conséquent de la faiblesse de la situation du Président du Conseil consistait dans ce fait paradoxal que la majorité issue d'une consultation électorale ne correspondait plus au bout d'un certain temps à la majorité existant dans l'Assemblée.

Les alliances électorales conclues par certains partis à la veille des élections se dénouaient au cours de l'exercice de la législature.

Chaque législature qui à sa naissance avait eu un ministère de cartel; c'est-à-dire composé de radicaux-socialistes et de socialistes et soutenu par les communistes, était terminée par un ministère d'union nationale, c'est-à-dire formé de radicaux et des membres de groupes de droite et du centre.

Pourquoi cet état de choses, qui certes était paradoxal et rendait difficile la position d'un président du Conseil?

Il faut voir, à notre avis, la raison dans l'attitude du parti radical-socialiste.

Son origine remontait au Second Empire mais son organisation ne s'était développée que vers 1900. Son programme apparent est résumé en quelques mots par M. Ferdinand Buisson dans son livre *Politique radicale* : « Se proposer à la fois le progrès comme but et la légalité comme moyen ».

Le parti radical-socialiste s'énorgueillissait de représenter le Français moyen. Aussi, comme le Français moyen, était-il individualiste, libéral et capitaliste au sens économique du mot. C'était un parti dit de gauche, pourvu d'un état-major de personnalités toutes ministrables, un parti de gouvernement par excellence avec deux buts précis : être

le parti le plus important à l'issue des luttes électorales, se maintenir au pouvoir quelle que soit la modification de la majorité.

A l'exception d'une législature, celle de 1928 où l'élection se fit pour ou contre M. Poincaré, le parti radical fit alliance à chaque campagne électorale aevc les partis d'extrême gauche.

Les élections faites, la Chambre, en règle générale, comprenait une forte majorité de gauche; le premier ministère était normalement un ministère de cartel avec soutien ou participation socialiste et appui du parti communiste. Comment concilier les aspiration collectives avec le vieil esprit individualiste du radical? La position du Président du Conseil était alors délicate : ou bien il appliquait un programme socialiste et le parti radical inquiet s'en désolidarisait, alors le ministère tombait; ou bien le Premier Ministre faisait une politique que n'aurait pu désavouer un modéré; dans ce cas, c'était l'aile socialiste qui lui retirait son appui et le ministère tombaif encore !

Mais le parti radical-socialiste, essentiellement opportuniste, se retournait vers l'opposition modérée, faisant appel à ses sentiments patriotiques donnait le pouvoir à l'une des personnalités marquantes de l'opposition, tout en se réservant les places importantes dans le ministère, telles que le portefeuille de l'Intérieur et des Finances.

Un peu avant la fin de la législature, un congrès du Parti radical arrivait à point pour obliger les ministres radicaux à démissionner; la nouvelle campagne électorale commençait, un nouveau cartel était constitué.

Ce système de majorité de rechange vouait à l'impuissance le rôle du Président du Conseil qui, à gauche comme à droite, ne pouvait tenter de faire œuvre durable, une partie de sa majorité se dérobant tôt ou tard. C'est ce qui explique les différentes combinaisons politiques qui se sont

succédé depuis la guerre jusqu'à la fin de la IIIe République. C'est le manque de majorité cohérente et dévouée qui fit que le Président du Conseil devait choisir entre une combinaison dite cartel, concentration ou union nationale. Toutes ces formations ministérielles furent fragiles et de brève durée.

Depuis la guerre 1914-1918 se succédèrent cinq majorités. La législature de 1920-1924 avait une majorité dite bloc national à prépondérance des partis modérés. Sept ministères se succédèrent. Ce furent des ministères présidés par des « brokers » comme disent les Anglais et non par des personnalités de parti. Les deux présidents les plus marquants furent MM. Millerand et Raymond Poincaré.

La législature de 1924-1928 amena à l'Assemblée une majorité de gauche. Pendant cette période huit ministères se succédèrent : les sept premiers furent des ministères de cartel soutenus par une majorité de gauche. Le dernier fut un ministère d'Union Nationale présidé par Poincaré avec renversement de la majorité qui engloba les radicaux, le centre et la droite. Cette législature connut le ministère qui resta le plus longtemps au pouvoir depuis la guerre de 1914, ce fut le ministère Poincaré qui se maintint du 23 juillet 1926 au 6 novembre 1928.

La législature de 1928-1932 dont les élections se firent pour ou contre l'œuvre de M. Poincaré eut une majorité difficile à dégager. C'était certes une victoire de M. Poincaré, mais après la rupture en 1929 de l'union nationale, il fut impossible de trouver une majorité très nette. Dix ministères se succédèrent : deux ministères d'union nationale présidés respectivement par M. Poincaré et Briand; six ministères, type centre droit, présidés par des personnalités dites de droite : MM. Tardieu et Laval; enfin un ministère radical homogène, le ministère Chautemps dont la durée fut de quatre jours du 21 au 25 février 1930 et un

ministère de concentration présidé par le sénateur Steeg et composé de personnalités radicales et du centre; il eut une vie très courte du 13 décembre 1930 au 22 janvier 1931.

La législature de 1932 à 1936 vit le succès électoral des gauches et celui, en particulier, des radicaux-socialistes dont le parti fut le plus nombreux à la Chambre.

Dans cette période, onze ministères se succédèrent avec : cinq ministères de cartel : les ministères Herriot, Paul Boncour, le premier ministre Sarraut, Chautemps et les deux ministères Daladier — quatre ministères d'union nationale : Doumergue, Flandin, Bouisson, Laval et un ministère de concentration de gauche : Sarraut.

Le Président du Conseil le plus marquant de cette législature fut M. Doumergue qui, après les événements du 6 février 1934 présida un ministère d'union nationale du 9 février au 8 novembre 1934.

La législature 1936-1940 qui fut la dernière de la III^{e} République et s'acheva en juin 1940 eut six ministères.

Les élections de 1936 amenèrent une majorité de gauche, mais fait nouveau, ce fut le parti socialiste qui comprit le plus de membres à la Chambre. Cinq des ministères furent des ministères de Front populaire, se réclamant du pacte d'alliance conclu entre les radicaux-socialistes, U. S. R. et communistes avant les élections. Deux ministères, tous deux dirigés par M. Blum, furent des ministères à direction socialiste, à participation radicale et à soutien communiste. Le ministère Chautemps du 22 juin 1937 au 13 janvier 1938 fut un ministère de Front populaire à direction radicale, à participation socialiste et à soutien communiste. Le ministère Daladier fut un ministère de Front populaire tout au moins à ses débuts; dans la suite il fut soutenu par une majorité d'union nationale. Le ministère Reynaud du 21 mars 1940 fut bref et le dernier ministère de la législature. Ce fut un ministère d'union nationale qui

fut renversé non par les Assemblées mais par les événements.

Devant ce tableau d'ensemble des différents ministères qui se succédèrent de 1920 à 1940 quelques constatations s'imposent :

1° Tout d'abord l'instabilité ministérielle ne peut manquer de frapper.

Dans cette période de vingt ans à peine, 42 ministères se sont succédé ! la chute des ministères allait en s'accentuant à chaque législature; de 24 à 36. Successivement, sept, huit, dix, onze ministères se succédèrent et si la dernière législature n'eut que 6 ministères, ceci fut dû aux circonstances extérieures d'abord et à l'abandon du régime parlementaire à la suite de l'armistice de juin 1940.

2° Les cabinets homogènes étaient voués à un échec rapide, les cabinets d'union nationale étaient d'assez longues durées.

3° Une majorité électorale de gauche était incapable de devenir une majorité gouvernementale unie et cohérente. Les élections de 1924, 1932 et 1936 en donnèrent bien la preuve.

4° Le Président du Conseil qui pouvait avoir le situation la plus solide devait être un homme hors parti, de tendance modérée; d'ailleurs sa position était d'une solidité relative et la durée de ses fonctions assez limitée.

5° Enfin la préoccupation dominante d'un Président du Conseil devait être la recherche constante d'une majorité afin de durer, il lui était impossible de faire une œuvre de longue haleine.

Cette crise de majorité qui frappa d'impuissance la situation de tous les Présidents du Conseil fut une des causes principales de l'impuissance du régime parlementaire.

Sans majorité, le Président du Conseil n'avait aucune autorité, le pouvoir exécutif était donc affaibli, son indépendance annihilée au profit du législatif, ce n'était plus un régime parlementaire, c'était un gouvernement d'Assemblée.

CHAPITRE III

APERÇU SUR LA SITUATION DU PREMIER MINISTRE EN ANGLETERRE

A. **Conception anglaise du parlementarisme occidental.**

Deux traits sont communs aux deux régimes parlementaires occidentaux : affaiblissement du rôle du Chef de l'Etat et le fait que le Cabinet cessa d'être un organe de liaison pour devenir un comité du Parlement.

Cependant il existe deux types de parlementarisme démocratique : un type français et un type anglais.

La notion française, avons-nous-vu, reposait sur une conception particulière de la démocratie, c'est suivant cette conception que l'Assemblée représentant la nation tout entière, possédait seule le critérium de la vérité politique. L'assemblée était seule souveraine puisque la souveraineté était transférée de la nation à l'Assemblée qui la représentait. De ce principe de la représentation avaient découlé deux conséquences. L'Assemblée était indépendante de l'opinion et le Cabinet, comité du Parlement, dépendait directement et uniquement de la Chambre souveraine.

Cette conception de la démocratie aboutissait à un régime d'Assemblée et à une situation subordonnée du Président du Conseil.

Les Anglais ont une autre conception de la démocratie.

Dans la conception anglaise, c'est la nation et non sa représentation qui possède la souveraineté; l'Assemblée est toujours responsable de ses actes devant l'opinion. Le gouvernement anglais est donc un gouvernement d'opinion. Ce gouvernement d'opinion est essentiellement un gouvernement de partis. Les partis sont conçus comme des cabinets éventuels qui s'affrontent dans une libre discussion; le rôle du corps électoral est de confier le pouvoir à l'un ou à l'autre. Une fois au pouvoir le gouvernement reste responsable devant l'opinion souveraine, et non seulement devant l'Assemblée. Par le moyen de la dissolution, c'est la nation qui tranchera en dernier ressort le conflit entre le Cabinet et l'Assemblée.

De là découle la grande différence entre les conceptions anglaises et françaises. Dans le système français, le centre de gravité était l'Assemblée, dans le système anglais c'est le Cabinet.

Cette différence est lourde de conséquence.

En effet, la caractéristique du régime anglais réside dans l'indépendance du Cabinet à l'égard de la Chambre. La situation du Président du Conseil anglais est donc plus solide que celle du Premier Ministre français.

B. **Choix du Premier Ministre anglais.**

Le Premier Ministre anglais est avant tout le chef d'un parti politique. Ceci explique et facilite son choix.

C'est le roi qui choisit le Premier Ministre, mais à l'inverse du Président de la République, son choix est limité puisqu'il investit des fonctions de chef du gouvernement le chef du parti qui arrive au pouvoir.

Cette règle du choix du Premier Ministre par le roi ne fut pas toujours admise sans difficulté. Au XVIII^{e} siècle, les

Wighs soutinrent la thèse de la nomination du Premier Ministre par le parti lui-même.

Il y a des cas où le roi a, dans son choix, une certaine liberté d'action. Ainsi il arrive parfois que le parti qui accède au pouvoir n'a pas un leader unique. En 1859 la reine Victoria hésita entre Russel et Palmerston, les deux leaders du parti libéral; finalement elle opta pour une troisième personnalité du même parti, Lord Grandville, pour le motif que « faire une distinction aussi remarquée que celle qui serait impliquée par le choix de l'un ou de l'autre comme Premier Ministre entre deux hommes d'Etat de l'âge et de la situation de Palmerston et de Russel serait une tâche déplaisante et fâcheuse ».

En 1880, Gladstone fut nommé Premier Ministre alors que le leader du parti libéral était Lord Hardington.

Le Premier Ministre peut être un membre des Communes ou un Pair. Toutefois la doctrine a reconnu à cela des inconvénients, car le fait d'être un membre des Lords est, par lui-même, un élément de faiblesse puisque les ministres n'ont le droit d'entrer que dans la Chambre dont ils font parti. Aussi pratiquement le Premier Ministre est-il toujours membre de la Chambre des Communes. Depuis 1895 on compte un seul Lord : Premier Ministre, Lord Salisbury.

Il n'y a pas d'autres conditions pour être Premier Ministre que celles qui sont exigées d'un leader de parti. Pas de limitation d'âge : Pitt fut premier ministre à 23 ans, Nevil Chamberlain à 69 ans — pas de considérations sociales : Salisbury était le chef d'une vieille famille aristocratique, Mac Donald le fils d'un maître d'école.

Il s'est trouvé une exception à la règle qui veut que le Roi appelle au pouvoir le chef du parti vainqueur : lors de la crise de 1931, le Cabinet et le parti travailliste se divisèrent en deux camps. Le roi appela de nouveau Mac Donald pour faire un cabinet d'union nationale;

Mac Donald perdit alors sa place de chef de parti puisqu'il fut exclu du Parti travailliste, qui nomma à sa place Arthur Henderson. C'était la première fois qu'un Premier Ministre était choisi en raison de sa personnalité et non en qualité de chef de parti.

C. **Choix des ministres dans le Cabinet anglais.**

C'est le Président du Conseil qui désigne ses ministres; mais le pouvoir du Premier Ministre est limité par son caractère de chef de parti : Il doit choisir ses collègues dans le parti. Il doit obligatoirement les choisir dans les Assemblées. Il n'a pas la liberté de choisir n'importe quel membre de la majorité. Selon l'expression de Bagehot, il doit choisir ses associés dans « un cercle enchanté ». Il ne pourra, en effet, nommer que les représentants les plus capables et les plus notoires du parti. Celui-ci impose souvent ses ministres. La tâche du Premier Ministre anglais dans le choix de ses collègues n'est donc pas toujours facile à remplir. Disraëli a pu dire que ce travail « n'exigeait pas un mince effort physique ». « J'ai vu bien des fois comment se forme un gouvernement », déclarait un jour M. Balfour aux Communes, « je ne saurais imaginer qu'on puisse imposer à un être humain une tâche plus difficile et plus désagréable ».

D. **Situation du Premier Ministre anglais.**

1° *Situation du Premier Anglais à l'égard du Cabinet.*

La situation du Président du Conseil anglais est caractérisée par l'autorité dont il jouit à l'égard de ses collègues; il est bien chef du Cabinet. Cette autorité est la conséquence directe de sa fonction de leader du parti.

Le Premier Ministre, choisissant ses ministres parmi l'état-major du parti, il est donc leur chef avant d'être à la tête du Gouvernement. En le nommant leader, ils ont reconnu sa supériorité et accepté de se ranger sous sa férule. Ils savent fort bien qu'en créant des difficultés à leur chef, ils compromettraient leur situation personnelle vis-à-vis du Parti. Or on ne passe pas avec la même facilité qu'en France d'un parti à un autre. La menace de démission est beaucoup plus dangereuse pour les ministres que pour le Président du Conseil. Ce dernier pourvoit à leur remplacement en se contentant de choisir dans l'état-major du parti. De plus, un ministre, au cas où sa démission pourrait entraîner celle du Cabinet tout entier, hésitera avant de la donner. Si le Cabinet démissionne, en effet, le parti qui a la majorité ne pourra plus se maintenir au pouvoir, il faudra recourir à la dissolution de l'Assemblée puisque l'autre parti ne représente que la minorité. Mais la dissolution comporte bien des dangers et des frais, et la majorité n'est jamais sûre de se retrouver après la dissolution.

Il en résulte une cohésion très grande au sein de l'équipe ministérielle : « le Cabinet est un tout dont les parties forment une unité ».

Cette autorité du Premier britannique sur ses collègues s'exerce effectivement de plusieurs façons :

a) *En dirigeant la politique générale en présidant les réunions du Cabinet.* — Le Premier Ministre peut réunir ses collègues quand bon lui semble et dans un lieu qu'il peut choisir à son gré.

De ces conseils de Cabinet, c'est lui qui en est le président à titre permanent; c'est lui qui ouvre et clôt les débats à son gré. Il propose telle initiative sur tel problème politique et s'efforce de persuader ses collègues sur la néces-

sité d'appliquer les mesures qu'il préconise. Il écoute les critiques, mais il use de toute son autorité de chef de parti et de chef de Cabinet pour faire adopter ses vues. En fait, le vote final n'est qu'une simple formalité tant est grande l'autorité du Premier Britannique sur ses collègues.

Lord Grey à ce sujet écrit : « Tous les membres d'un ministère doivent êtres guidés par le sentiment que dans l'examen de toute question se posant devant eux, une grande déférence est due à l'opinion professée par le chef du gouvernement. »

b) *Grâce à l'existence d'un « Inner Cabinet »*. — A l'intérieur du Cabinet existe un groupement de quelques ministres importants, c'est l' « Inner Cabinet ».

Son origine est très ancienne. Walpole, en dehors des réunions de Cabinet, conférait avec le Chancelier et les deux Secrétaires d'Etat. Son utilité est manifeste, il est évident qu'une vingtaine de personnes ne peuvent prendre des décisions importantes et rapides comme un comité de quatre à cinq personnalités.

Le rôle de l'Inner Cabinet est un rôle d'instruction et de préparation des projets que le Premier Britannique soumet à ses collègues titulaires des portefeuilles les plus importants. Une fois le projet achevé, celui-ci est présenté au Cabinet tout entier, afin d'être ratifié. On y gagne ainsi en clarté et en rapidité.

2° *Situation du Premier Ministre anglais vis-à-vis de l'Assemblée.*

Leader de parti, le Premier Anglais a une grosse influence sur le Parlement. Chef du Cabinet il est aussi chef de la majorité. Le système des « two parties » lui permet d'avoir

une majorité disciplinée et homogène. Les députés de sa majorité voient en lui non seulement le chef du gouvernement, mais aussi leur chef de parti, celui qui a conduit à la victoire ses troupes lors de la dernière période électorale.

Alors qu'en France, le Président du Conseil était toujours à la recherche d'une majorité fuyante et hostile et ne la retenait qu'à force de concessions, en Angleterre, la majorité confiante en son chef accepte d'être dirigée. C'est au Premier Ministre qu'appartient l'initiative des principales lois qui ne sont pas déformées par les Commissions parlementaires. Par son ascendant, le Premier Ministre peut même arriver à faire voter des lois envisagées au premier abord avec hostilité par sa majorité.

La solidarité de sa situation devant l'Assemblée est due aussi à la bonne organisation des partis et à la menace de dissolution des Communes.

a) *Bonne organisation des partis.* — Il est à remarquer tout d'abord, que les partis sont peu nombreux en Angleterre. Pendant longtemps en Angleterre se sont succédé : les tories (conservateurs) et les whigs (libéraux). C'est le système des « two parties ».

Certes, l'avènement du Labour Party a transformé ce système en système des trois partis, mais la décadence du parti libéral fait qu'en réalité le système des two parties est maintenu.

Etant peu nombreux, les partis ont des effectifs importants et un état-major solide.

Les partis conservateurs et travaillistes sont des modèles d'organisation, la discipline qui y règne est très stricte. Il existe un personnage qui rend de précieux service au chef de parti, c'est le « whip ». Celui-ci remplit auprès du leader le rôle d'aide de camp et de service d'information. Il surveille constamment le travail parlementaire et les membres

du parti, il convoque les députés et a mission d'éviter les votes de surprise. Ce sont les whips qui sélectionnent les orateurs; ce sont eux que le « speaker » désigne comme scrutateurs, bref, ils ont une besogne essentiellement de discipline. Le rôle du « whip » est un peu ingrat, mais d'une évidente utilité et contribue pour beaucoup à la discipline et à la cohésion du parti.

b) *Menace de dissolution.* — Le Premier Ministre a un moyen très efficace d'affermir sa position vis-à-vis de sa majorité; c'est la menace de dissolution des Communes. Si un désaccord persiste entre le Président du Conseil et sa majorité, il n'hésitera pas à aller faire trancher le conflit devant le corps électoral. Or, il est un fait notoire : les députés de n'importe quel pays ont la plus vive répugnance à être renvoyés devant leurs électeurs avant la fin normale de la législature; car les élections coûtent cher et n'apportent jamais la certitude de la réélection assurée. Aussi la menace de dissolution, discrètement, mais fermement évoquée par le Premier Ministre, suffit la plupart du temps à ramener l'accord entre le leader et ses troupes.

3° *Le Premier Ministre et l'opposition.*

En France, l'opposition était le ou les partis vaincus, son rôle était purement négatif; elle se contentait de harceler par ses critiques et ses interruptions le Président du Conseil; à chaque vote le nombre de ses membres variait, elle n'était pas homogène.

En Angleterre, la conception est assez différente; l'opposition n'est pas seulement le groupe d'adversaires vaincus aux élections, c'est une des parties essentielles du mécanisme parlementaire; c'est « l'Opposition de Sa Majesté ».

Le Premier Anglais fait souvent appel à l'opposition; il

confie au leader de l'opposition des informations secrètes, le convoque fréquemment et le consulte dans les moments graves. En retour, dans l'opposition anglaise, on ne trouve que très rarement l'acrimonie et la rancune persistante que l'on rencontrait si souvent dans la minorité française. Le leader de l'opposition sait qu'il sera probablement un jour Premier Ministre et il connaîtra les difficultés où se débat actuellement son rival; parfois même il affirme publiquement l'accord momentané entre l'opposition et la majorité sur un point important de la politique.

Cette atmosphère de courtoisie ne se rencontrait que très rarement dans notre ancienne Chambre des députés !

4° *Le Premier Ministre et l'opinion.*

Le gouvernement anglais est essentiellement un gouvernement d'opinion. Le Premier Ministre ne se contente pas d'être un chef de parti, il veut être un chef national.

Le corps électoral se désintéresse beaucoup moins qu'en France de la chose publique. Le Premier Ministre doit s'appuyer à tout moment non seulement sur sa majorité, mais sur l'opinion tout entière. Aussi dans les circonstances graves qu'il pourra rencontrer, c'est à la nation qu'il s'adressera. Le moyen qu'il utilisera pour tâter le pouls du pays sera la dissolution; les nouvelles élections lui serviront de plébiscite. Le peuple anglais a été consulté chaque fois que s'est posé le problème de la Réforme électorale : en 1923 sur le protectionnisme, en 1924 sur les relations de l'Angleterre avec les Soviets, en 1931 sur la politique financière et monétaire.

Appuyé par le pays, soutenu par une majorité fidèle et homogène, entouré de collaborateurs dévoués et disciplinés, la position du Premier Ministre anglais est solide.

Mais le régime parlementaire en Angleterre est propre

à ce pays ; les conditions qui font qu'un gouvernement, issu d'une Assemblée, peut cependant en être indépendant et assumer réellement les fonctions de l'exécutif ; sont dus à la mentalité particulière des Anglais, au petit nombre de leurs partis et à la coutume si forte en ce pays. Les tentatives faites en France pour gouverner selon la méthode anglaise furent vouées à l'insuccès.

CHAPITRE IV

TENTATIVES DE DEUX PRÉSIDENTS DU CONSEIL DE GOUVERNER SELON LES MÉTHODES ANGLAISES

A. **Tentative de Tardieu.**

La personnalité dominante de 1929 à 1932 fut, sans contredit, celle de M. André Tardieu qui fut dans cette période trois fois Président du Conseil : du 2 novembre 1929 au 17 février 1930, du 2 mars 1930 au 13 décembre 1930, du 21 février 1932 au 10 mai 1932.

M. Tardieu se rendait compte des vices du régime parlementaire français ; il chercha à y porter remède en s'inspirant de certains traits du parlementarisme anglo-saxon et même du régime américain. Il se heurta à une vive opposition des défenseurs de la conception française du parlementarisme démocratique dont le représentant le plus caractéristique du Parlement était le parti radical-socialiste.

1° *L'homme : sa formation, ses idées.*

Ancien normalien, M. Tardieu entra, au début de sa vie publique, dans la carrière diplomatique. Il fut attaché d'ambassade à Berlin en 1897. Il quitta la carrière pour se faire une place en renom dans le journalisme. Il y acquit une grande notoriété ; le prince de Bulow n'alla-t-il pas jusqu'à l'appeler « la sixième puissance européenne » ! Il

commença sa carrière politique aux côtés de Waldeck-Rousseau et devint, plus tard, un des principaux collaborateurs de Clemenceau. Il fit son entrée pour la première fois dans un Cabinet ministériel sous le ministère Ribot; à dire vrai il faisait partie de la combinaison à titre de Haut-Commissaire aux affaires de guerre franco-américaines. Il fut ministre pour la première fois dans le Cabinet Clemenceau du 16 novembre 1917. Dans la suite, il fut successivement ministre des Travaux publics, dans le Cabinet Poincaré du 23 juillet 1926, et de l'Intérieur dans le Cabinet Poincaré, du 1er novembre 1928, auquel il succéda le 3 novembre 1929.

Il avait fait un voyage en Amérique durant la guerre, qui semble avoir eu une grande influence sur sa pensée politique.

La formation de M. Tardieu étaitdonc fort dissemblable de celle de la plupart des ministrables d'alors. Sa carrière diplomatique, ses années de journalisme, sa connaissance profonde des pays anglo-saxons firent qu'il n'avait rien de commun avec les « professionnels » de la politique. Au surplus, le fait d'avoir été le collaborateur de Waldeck-Rousseau et de Clemenceau, tous deux Présidents du Conseil énergiques, tous deux grands admirateurs des institutions anglaises, avait grandement contribué à ancrer dans son esprit combien était malfaisante l'omnipotence parlementaire et combien regrettable la faiblesse de l'exécutif !

M. Tardieu est doué de dons exceptionnels. N'a-t-on pas dit de lui qu'il fut « premier partout » dans tous les concours ! A une vive intelligence, il allie une connaissance sûre et étendue. Sa mémoire est prodigieuse et lui confère une grande érudition. A ces dons de l'esprit se joignent les qualités qui faisaient de lui un chef né : force de caractère, facilité de travail, ardeur combative, conscience de ses

responsabilités, fidélité à ses amis. Il faut ajouter un don oratoire dépourvu de grandiloquence, mais si persuasif par sa simplicité et sa précision.

M. Tardieu aurait eu tout pour être un grand ministre... en Angleterre ou aux Etats-Unis, mais non dans le système parlementaire français.

2° *Ses conceptions pour affermir l'autorité gouvernementale*

Dans son voyage en Amérique, dans ses nombreux séjours en Angleterre, il avait été frappé de la différence de la conception de la démocratie dans les pays anglo-saxons et dans le nôtre. « L'individualisme américain », écrit-il, « est plus social que l'individualisme français. En Amérique, l'individu s'assemble, en France il s'isole. Le Français ne se plaît qu'à l'effort solitaire, avec peine il tolère le regard de l'Etat dans ses affaires; l'Américain déborde de « public spirit ».

A la lumière des deux conceptions de la démocratie. Il avait rapporté la certitude qu'un gouvernement ne pouvait faire œuvre constructive et de longue haleine sans majorité nombreuse et solide.

Il avait pu apprécier la valeur du « two parties system ». « Dans nos Chambres », écrit M. Tardieu, « le groupe, ce parti du pauvre, la formation parlementaire qui n'a pas sa réplique dans le pays est devenu l'unité de mesure. Les combinaisons qu'il comporte sont si nombreuses et si arbitraires qu'on a pu voir aux affaires en 1921 et en 1924 avec deux majorités contraires le même Président du Conseil... A la place de la poussière de partis qu'est notre organisation politique il n'y a aux Etats-Unis que deux grands partis qui, sous des noms différents, n'ont jamais cessé d'être et dont les racines sont fortement enterrées au sol. »

Mais M. Tardieu avait bien vu combien il serait difficile au tempérament français de se plier au joug de deux grands partis. « Jamais un Français », écrit-il, « n'accepterait d'être emprisonné dès sa naissance dans une de ces grandes bâtisses où les générations d'outre-mer se logent depuis 1881, comme elles se logent dans la Constitution. » Mais M. Tardieu ne pouvait s'empêcher de le regretter.

Former un grand parti anticollectiviste qui donnerait à la Chambre une majorité forte et disciplinée, dévouée à un chef qui saurait la conduire à la victoire et à la formation d'une œuvre constructive ; voilà ce que voulait réaliser M. André Tardieu lorsqu'il prit le pouvoir, le 2 novembre 1929.

3° *Les efforts de M. Tardieu pour devenir chef de parti.*

a) *Majorité existant à la Chambre de* 1928 *à* 1932. — Les élections de 1928 avaient été faites sous forme d'un véritable plébiscite de l'œuvre de redressement financier du gouvernement de M. Poincaré. Les radicaux faisaient partie du ministère d'Union nationale, le cartel n'avait pas joué. Le résultat du scrutin fut une victoire de M. Poincaré; ce furent les partis du Centre qui sortirent vainqueurs des luttes électorales : la gauche avec les socialistes, les radicaux-socialistes, les socialistes français et les indépendants de gauche, comprenait 272 députés. Le Centre groupait 163 députés qui comptaient les radicaux indépendants, les républicains de gauche, les membres de l'Action démocratique et ceux de la gauche radicale ; à droite l'U. R. D., les Indépendants de droite et les Démocrates populaires groupaient 144 députés. Aucune majorité ne pouvait se dégager à gauche ou à droite, le Centre devenait l'arbitre de la situation.

Jusqu'au 6 novembre 1928, M. Poincaré, sous l'égide de

l'Union nationale conserva sa majorité composée de la droite, du centre et des radicaux-socialistes. Mais à l'issue du Congrès d'Angers, les ministres radicaux donnèrent leur démission, l'Union nationale fut rompue. M. Poincaré rappelé au pouvoir constitua un ministère type : Centre droit avec une majorité évidemment moins nombreuse. Lorsqu'il dut donner sa démission pour raisons de santé le 27 juillet 1929, ce fut M. Briand qui constitua le nouveau Cabinet avec les mêmes éléments et renversé peu après, le 22 octobre 1929.

M. Gaston Doumergue, Chef de l'Etat, offrit le pouvoir aux gauches, artisans de la chute de Briand, M. Daladier sollicité, n'ayant pu obtenir le concours du parti socialiste, renonça à la constitution du nouveau cabinet. Une expérience de concentration gauche fut tentée par le sénateur Clémentel, elle échoua. M. Tardieu fut alors appelé au pouvoir. Il offrit aux radicaux quatre ministères et six sous-secrétariats d'Etat, les radicaux refusèrent. Devant ce refus M. Tardieu composa son premier ministère à l'image de celui du 1er novembre 1928 de Poincaré. Ce ministère centre droit obtint à la Chambre 332 voix émanant de la droite, de la gauche radicale et d'un certain nombre de républicains socialistes et indépendants de gauche, bref, une majorité de 35 à 50 voix. Il fut renversé par la Chambre, durant une absence de M. Tardieu, retenu chez lui par une indisposition, le 13 février 1930 sur une question d'intérêt secondaire : la défalcation du salaire de la femme mariée.

Après un ministère éphémère Chautemps, M. Tardieu refit un nouveau ministère centre droit appuyé sur la même majorité. Il fut renversé le 13 décembre 1930 à la suite de l'interpellation de M. de Jouvenel. M. Steeg présida un ministère de gauche à soutien socialiste du 13 décembre 1930 au 22 janvier 1931 ; renversé, il céda la place

à M. Laval qui constitua son ministère le 26 janvier 1932 avec l'aide de la majorité qui soutint M. Tardieu. Celui-ci fit partie de la combinaison à titre de ministre de l'Agriculture. Le 16 février, le Sénat renversa le ministère Laval. M. Tardieu fit alors son troisième ministère le 21 février 1932, toujours de concentration droite. Il se retira le 31 janvier 1932 après la victoire des gauches aux élections.

b) *Tentative pour former une majorité solide par la réalisation d'un grand parti anti-collectiviste.* — M. Tardieu, en prenant le pouvoir et en offrant la participation aux radicaux, entendait non point renouer une simple union nationale, coalition de brève durée, mais bien plutôt former un véritable parti composé d'hommes ayant un même idéal de libéralisme.

A la mystique gauche et droite, M. Tardieu voulait faire succéder le critère beaucoup plus économique que politique : collectiviste ou anti-collectiviste. En effet, les trois quarts de la droite avaient accepté sincèrement la République, la plupart des radicaux en matière financière et économique professaient les mêmes idées que leurs collègues de droite. Il lui semblait nécessaire de rassembler des hommes unis en réalité sur les grands problèmes sociaux et économiques, séparés seulement par de sourdes aversions, par des « idées » plutôt sentimentales que politiques. Ce parti ainsi formé, composant un bloc nombreux et homogène, il aurait été aisé à un chef énergique de construire au lieu de se défendre ou de réparer, tâche quotidienne des présidents du Conseil ! Le chef du gouvernement pouvait alors orienter le pays vers des tâches d'organisation économique et sociale avec au bout la justice sociale, la stabilité, la prospérité.

C'est pour réaliser ce programme que M. Tardieu offrit

aux radicaux d'entrer dans son cabinet. Le refus de ceux-ci, s'il le força d'ajourner sa tentative, ne le rebuta pas. Dans son discours de Dijon du 1er juin 1930, M. Tardieu aborda directement la question de la réforme du régime. Il lança de nouveau aux radicaux son offre de collaboration, mais en spécifiant bien qu'il n'écarterait pas l'aile droite de sa majorité : « le parti radical a joué dans notre histoire parlementaire un rôle qui marque sa place dans l'union désirable des républicains. Mais pour la majorité républicaine dont le fidèle et courageux soutien a donné vie à notre politique, faire place ne peut signifier céder la place. »

La campagne électorale de 1932 permit à M. Tardieu de réclamer de nouveau la formation d'un grand parti allant de la droite aux radicaux. Le 16 avril 1932, il parle des partis « si leur jeu fut souvent nuisible, les partis n'en expriment pas moins la liberté nécessaire des opinions, l'inévitable divergence des intérêts, la lutte légitime pour la conquête du pouvoir. » Dans son discours de Bullier, M. Tardieu déplore la défection radicale. « A l'heure où s'ouvre cette campagne, je ne me souviens pas sans tristesse que des hommes qui vont s'affronter demain furent en 1928, élus sur un même programme et sur le nom de Poincaré... mon regret se nuance de tristesse à constater en face des problèmes essentiels la réelle communauté des fractions républicaines qui se sont divisées à la fin de 1928. Politique étrangère, défense nationale, politique financière, sociale, économique, tout les oppose au parti socialiste, mais tout les rapproche l'une de l'autre. »

Quelques jours plus tard, à Belfort, il constate la mauvaise volonté des radicaux et, cependant, les idées communes qui les unissent avec les modérés : « ...sur les principes, point de doute possible, les neuf dixièmes du programme radical, tel qu'il s'est exprimé par les votes et les discours, seraient inexécutables par le cartel, ne pourraient être exécutés qu'avec le concours de l'actuelle majorité. »

Avant le deuxième tour, dans un dernier appel, M. Tardieu s'adresse directement aux électeurs radicaux : « S'il est temps encore, j'adjure les radicaux de se ressaisir... devant le refus opposé à nos appels, si les dirigeants pour la deuxième fois se refusent à nous entendre, c'est à vous électeurs que je m'adresse... vous êtes les maîtres, vous êtes souverains ; contre votre volonté il n'est pas de cartel qui tienne : si le cartel est maintenu, brisez-le par vos votes. »

Jusqu'au dernier moment M. Tardieu essaya donc d'amener les radicaux à former un grand parti avec les droites. Jamais jusque-là, un Président du Conseil ne s'était efforcé avec cette ténacité de dégager une majorité permettant à un premier ministre de gouverner.

c) *Tardieu, chef de parti.* — S'il ne put réaliser son projet de grand parti, M. Tardieu fut réellement le chef incontestable de sa majorité. Il voulut à la fois être chef de parti et chef de gouvernement. Il employa toute son autorité, tout son prestige, pour grouper sa majorité qui, dans l'ensemble, lui fut fidèle, mais qui manquait d'un facteur essentiel, le nombre. Il posa de façon répétée la question de confiance ; il fit de nombreux appels à la discipline.

Il fit preuve d'une grande loyauté à l'égard de sa majorité. Il ne permit pas l'entrée des radicaux moyennant le rejet de son aile droite. Il ne perdit jamais une occasion de remercier sa majorité de son fidèle concours et de la défendre contre les attaques. « Je viens devant le pays comme chef du gouvernement qui a la responsabilité de l'action, comme chef de la majorité qui en a depuis trois ans permis l'exercice à mes prédécesseurs et à moi-même », dit-il, dans son discours à la salle Bullier. Il ajoutait : « ...je relèverai avec force les attaques imméritées dont mes amis seront l'objet, et je ferai, avec le concours de mes collègues du Cabinet, connaître au pays les services qu'a rendus à des

gouvernements de bonne volonté une majorité fidèle. » On ne pouvait mieux affirmer la solidarité devant exister entre un Président du Conseil, ses collaborateurs et sa majorité.

Jusque dans la défaite, M. Tardieu se montrera chef de parti. Le discours qu'il prononça, le 7 juin 1932, à la première séance de la nouvelle législature fut fait au nom de l'ancienne majorité devenue la minorité. Il fit le bilan de son œuvre et dénonça le paradoxe électoral du Cartel. Il tint à préciser les responsabilités de tous et, en véritable chef, les siennes propres. « Je tiens », dit-il à la tribune, « qu'au seuil de cette législature nouvelle où nous apparaissons battus, le pays entende de cette tribune le rappel de ce que nous avons voulu faire et de ce que nous avons fait pour lui. »

Il se conformait à la coutume anglaise qui fait que le leader de la majorité battue devient à son tour le chef de l'opposition.

d) *Tardieu et l'opinion.* — A la manière anglo-saxonne, M. Tardieu voulut, au gouvernement d'Assemblée, substituer le gouvernement d'opinion. Il sentait qu'aucune œuvre n'était durable, si elle n'était pas approuvée et soutenue par le peuple. Il ne négligea aucune occasion de s'adresser au pays. Il essaya d'éveiller l'opinion française en s'adressant aux plus grands corps sociaux du pays. Successivement il s'adressa aux paysans dans son discours d'Alençon du 28 septembre 1930, aux ouvriers et patrons dans son discours de Nancy, aux commerçants et consommateurs dans son discours de Saint-Germain. Il fit appel aux Anciens Combattants dans un discours qu'il prononça à Lyon.

Enfin, il s'adressa au pays par la T. S. F. durant la période électorale, ce qui lui valut des reproches violents d'adversaires qui, dans la suite, usèrent et abusèrent du

micro. Il suivait la méthode anglaise et américaine qui fait que le gouvernement s'adresse aux électeurs par-dessus les élus.

Forte majorité, collaborateurs fidèles, soutenu par l'opinion, c'était une véritable réforme parlementaire que M. Tardieu se proposait d'accomplir. Ce fut sur ce point un véritable échec.

3° *Causes de l'échec de Tardieu.*

a) *Causes de l'échec politique.* — Une des causes de l'insuccès de M. Tardieu aux élections de 1932 est due à son manque de popularité auprès des masses.

Issu d'une vieille famille parisienne, il semble que M. Tardieu était trop distingué, trop bourgeois parisien. L'électeur préféra la démocratique pipe de M. Herriot à l'élégant fume-cigarette de M. Tardieu. Son esprit mordant, son cran, pour beaucoup n'étaient que morgue et brutalité. Les Français aiment entendre les paroles flatteuses des démagogues, pour son malheur, quant à sa carrière politique, M. Tardieu n'était pas un démagogue.

Une autre cause de son échec politique fut la vive opposition que M. Tardieu rencontra à la Chambre au cours de sa carrière gouvernementale. Le Président du Conseil devait passer les trois quarts des séances à batailler avec ses adversaires politiques. Pour l'opposition, tous les moyens furent bons, en particulier la surenchère. « D'avoir rencontré une opposition, je ne me plains pas », dit M. Tardieu dans son discours du 26 novembre 1930, « ...si l'on trouve qu'un gouvernement travaille mal, tout est licite pour le jeter bas... mais j'estime que la ténacité, l'ardeur et la violence déployées contre lui deviennent injustes et déplacées, dès lors que ne les appliquant pas dans les grandes batailles à visage découvert, on les prodi-

gue avec un masque sur le nez dans les embuscades... toute la Chambre se déclare en faveur de la loi sur l'outillage national ; les opposants, dans leurs contre-projets, se bornent à l'enfler jusqu'à des proportions que nous repoussons parce que ainsi gonflée elle crèverait comme, en face du bœuf, la grenouille du fabuliste. »

L'échec politique de M. Tardieu fut aussi provoqué par la crise économique mondiale qui se fit sentir dans tous les pays. Cette crise débuta en Amérique, en 1929, et n'atteignit la France qu'en 1932, l'année des élections. Chômeurs, baisse des salaires, déficit du Trésor, tout cela ne répondait pas à la politique d'enrichissement. Le Français mécontent fit retomber sur la tête de M. Tardieu les méfaits de la crise internationale.

b) *Causes de l'échec de la réforme parlementaire.* — M. Tardieu qui aurait voulu faire du Président du Conseil un chef de gouvernement fort, appuyé par une majorité disciplinée, à l'image du Premier Anglo-Saxon, échoua dans sa tentative. Le grand parti qu'il voulait créer pour servir de base à sa majorité ne put jamais être mis sur pied.

Le grand obstacle à la réforme et à la refonte des partis fut l'opposition du parti radical.

Le parti radical refusa toujours la main que lui tendit à maintes reprises M. Tardieu par méfiance vis-à-vis des droites.

M. Herriot exprime l'opinion du parti radical lorsque, lors de son discours de Bourg-en-Bresse, du 28 avril 1932, il s'écrie dans sa péroraison : « Un amalgame politique où se mêlent à des républicains égarés, un cléricalisme diffus, un bonapartisme honteux, un royalisme latent... à cet ambigu de réaction vous, peuple souverain, vous substituerez demain une majorité vraiment républicaine. »

Ce refus de participer à un grand parti s'explique aussi

pour d'autres raisons. Le parti radical était essentiellement un parti de gouvernement. Aussi s'il s'était allié à un autre et que cet autre fût vainqueur, ses ministrables auraient été en chômage. D'autre part, les radicaux voyaient clairement que le chef de ce grand parti aurait été M. Tardieu.

Enfin, l'idée d'un Président du Conseil, chef de gouvernement et le chef de la majorité, n'était pas concevable pour un radical.

« Ce que je ne comprend pas », disait M. Herriot dans une interview au *Lyon Républicain* », « c'est la façon dont le gouvernement lance ses ministres dans la bataille et leur fait jouer le rôle de chefs de partis »; même idée qu'il émit dans le « dernier appel » publié à la veille du second tour, « j'écris ces lignes avant l'heure où M. le Président du Conseil, d'un geste que je n'approuve pas de la part d'un chef de gouvernement, adressera un dernier appel aux amis de sa majorité. »

Ainsi l'opposition irréductible du parti radical à entrer dans un grand parti anti-collectiviste fit-il échouer les projets de réforme de M. Tardieu. Sans les radicaux, il ne pouvait y avoir de grand parti, sans grand parti pas de majorité solide, sans majorité solide pas de Président du Conseil fort. Effectivement, la majorité de M. Tardieu, aussi homogène qu'elle fut, ne fut pas assez nombreuse pour pouvoir permettre à M. Tardieu de réaliser l'œuvre gouvernementale étendue qu'il s'était proposée.

Pour conclure cette étude de la tentative Tardieu de renforcer l'exécutif en essayant d'identifier la situation du Présidet du Conseil à celle du Premier Britannique, nous voyons que la cause principale de son échec fut l'hostilité et l'incompréhension du parti radical, hostilité et incompréhension provenant de motifs sentimentaux tels que la méfiance des radicaux vis-à-vis des modérés et l'attache-

ment au principe français démocratique qui voulait qu'un gouvernement soit un gouvernement « d'Assemblée » et non un gouvernement d'« opinion » au risque de voir dégénérer le régime parlementaire en régime conventionnel.

B) **Tentative de Blum.**

L'expérience Blum nous a semblé présenter un intérêt pour notre étude, du fait qu'arrivait à la Chambre en 1936 une forte majorité élue non certes sous un même parti, mais sous une même étiquette « le Front populaire ».

En outre, le premier ministre de la nouvelle formation ministérielle avait une nette conception de l'importance du rôle du Président du Conseil. Il aurait donc semblé qu'avec une majorité massive et un chef de gouvernement décidé, une œuvre constructive aurait pu être faite et le régime parlementaire fortifié.

Les faits montrèrent le contraire.

1° *L'homme. — Les idées de M. Blum sur le rôle du Président du Conseil.*

M. Léon Blum, dès son jeune âge, se sentit attiré vers les doctrines socialistes. Cependant, jusqu'à la guerre de 1914, il ne prit aucune part active à la vie politique. Ancien normalien il s'occupait de lettres pures. Il fut élu député pour la première fois en 1919. Battu en 1928 à Paris, il fut élu en 1929 dans l'Aude et réélu depuis dans les législatures suivantes. Il était devenu le leader du parti S. F. I. O., oracle écouté et admiré. Jusqu'en 1936, il ne fut jamais au pouvoir, mais il acquit dans l'opposition une valeur certaine de critique politique dont les ministres modérés subirent maintes fois les effets.

Il avait constaté depuis longtemps l'impuissance du Président du Conseil. Dans la *Revue de Paris*, de novembre-décembre 1917, sous le couvert de l'anonymat, il montra la raison profonde de l'indigence de la situation du Président du Conseil : l'inexistence d'une majorité solide, nombreuse et durable. « Ah ! s'il y avait en France, écrivait-il, des partis politiques, si ces partis avaient une organisation et une doctrine... les ministères ne s'épuisent et ne s'anémient si vite que par l'incapacité d'une action efficace, et si nous les voyons incapables d'agir, la raison première en est sans doute qu'ils n'ont presque jamais été la représentation exacte d'un Parlement discipliné et distribué en fractions stables, que leur chef n'a jamais été le chef réel et vivant d'une majorité réelle et vivante. »

M. Blum se préoccupait aussi de l'opinion. Dès 1919, il écrivait : « Gouverner, c'est administrer dans le sens d'une politique imposée par le suffrage universel. »

C'était donc à la conception anglaise du chef de gouvernement que M. Blum se ralliait. Il est assez curieux de constater que sur ce point les idées de MM. Tardieu et Blum se rejoignaient. Pour tous les deux, le Président du Conseil devait être à la fois chef de gouvernement, chef de la majorité et porte-parole de l'opinion publique. Tous deux, hommes intelligents, n'avaient pu ne pas constater que sans Président du Conseil fort, le parlementarisme ne pouvait fonctionner normalement et qu'automatiquement le régime d'Assemblée prendrait sa place.

2° *M. Blum au pouvoir après les élections de 1936.*

A première vue, il semblait qu'après les élections de 1936, les circonstances étaient favorables à un redressement de la situation du Président du Conseil.

a) *La majorité issue des élections de 1936.* — Les élections de mai 1936 donnèrent la victoire aux partis de gauche. Les socialistes et les communistes furent les grands bénéficiaires du scrutin. Les communistes gâgnèrent 62 sièges sur les élections de 1932 et siégèrent à la Chambre au nombre de 82. Les socialistes passèrent de 101 députés à 146 et devinrent le groupe le plus important de la Chambre. Par contre, avec leurs 116 membres, les radicaux perdirent 43 sièges. Avec les voix des socialistes français et des socialistes indépendants, les gauches avaient à la Chambre une majorité forte de 400 membres.

Pourquoi ce succès éclatant ?

Une des causes principales réside dans le mécontentement que les décrets Laval avaient suscité dans le pays, notamment chez les fonctionnaires. Peut-être M. Laval avait-il été un peu téméraire de prendre des mesures aussi nécessaires fussent-elles, mais évidemment impopulaires, à la veille d'une consultation électorale ?

Une autre cause du succès des gauches avait été la crainte des ligues et d'un retour des journées du genre du 6 février.

Mais la cause immédiate fut l'union électorale des radicaux, des communistes et des socialistes sous l'égide du Front populaire. Cette alliance électorale avait été précédée d'un pacte d'entente connu sous le nom de Serment du XIV Juillet, lors d'une manifestation le 14 juillet 1935.

En mai 1936 arrivait donc une majorité compacte de 400 députés, élus sous un programme minimum commun.

Programme commun, majorité compacte, tels étaient les premiers éléments favorables au renforcement de la situation du Président du Conseil.

b) *M. Blum et l'opinion.* — L'opinion, tremplin indispensable pour un chef de gouvernement, semblait désirer

l'accession au pouvoir du leader socialiste, homme nouveau au gouvernement, donc bénéficiant du privilège de l'inédit.

Dans sa déclaration ministérielle, M. Blum affirmait que son œuvre était soutenue par l'opinion. « Il serait périlleux », disait-il, « de décevoir l'espoir avide de soulagement, de changement, de renouvellement qui n'est pas particulier à une majorité politique, à une classe sociale, mais qui s'étend à la nation tout entière. »

Ainsi, M. Blum, avec une majorité nombreuse, un programme érigé avant les élections qui avait eu l'assentiment du suffrage populaire, avait, semble-t-il, tous les atouts en main pour réussir.

Et pourtant ce fut un échec aussi bien dans le domaine politique que concernant la réforme gouvernementale.

3° *Echec de la réforme gouvernementale.*

Douze mois après la formation de son ministère, M. Blum remettait sa démission, le 20 juin 1937, entre les mains du Président de la République. Rappelé au pouvoir le 13 mars 1938, il devait de nouveau se retirer un mois après, le 10 avril 1938.

En fait, la fin de l'expérience Blum, en tant que réforme gouvernementale, avait été sanctionnée lors de la chute de son premier ministère, le seul qui nous intéresse en la matière.

Causes de l'échec de la réforme gouvernementale.

a) *Ministres trop nombreux et peu homogènes.* — Le premier ministère Blum comprenait 21 ministres et 15 sous-secrétaires d'Etat. Sa composition politique était la suivante : 16 ministres S. F. I. O., 13 ministres radicaux-

socialistes, 3 ministres de l'Union socialiste républicaine.

Fidèle à ses méthodes d'organisation administrative de la Présidence du Conseil, M. Blum avait la Présidence sans portefeuille avec un sous-secrétaire d'Etat à la Présidence : M. de Tessan. Il s'était entouré d'un état-major de collaborateurs en les personnes de MM. Chautemps, Paul Faure, Maurice Violette, Marx Dormoy, ministres d'Etat, se réservant pour lui la direction et la coordination des affaires générales. Quatre ministres et un sous-secrétaire d'Etat affectés à la Présidence, c'était trop ; c'était, soit réduire à peu de choses le rôle des ministres d'Etat, soit diminuer celui du Président du Conseil. En outre, 36 ministres, c'était beaucoup. Il est inévitable dans ces conditions, que les Conseils de Cabinet dégénèrent en longues discussions et que la clarté et la promptitude des décisions doivent en souffrir.

Enfin, ce ministère, si uni qu'il fût au lendemain de la victoire, ne devait pas tarder à perdre un peu de son homogénéité du fait de la présence côte à côte des socialistes et des radicaux.

b) *L'emprise et l'influence de forces extérieures sur le cabinet Blum.* — M. Blum, leader de la Section française de l'Internationale ouvrière, devait évidemment porter son attention particulière sur la classe prolétarienne. Ceci était normal. Mais si un chef de gouvernement pouvait prendre l'avis de l'opinion, il ne devait pas subir la contrainte, toute amicale fût-elle, d'une partie de l'opinion ou, plus précisément, d'associations se disant représentantes d'une partie de l'opinion. Or, le jour où M. Blum trouva très normal qu'un Président du Conseil vint demander conseil à un syndicat et accéder à ses désirs, il abdiqua par ce fait même son rôle de chef de gouvernement.

Certes, dans un discours radiodiffusé qu'il adressait

au peuple, le 5 juin 1936, il rappelait aux ouvriers que « l'action du Gouvernement, pour être efficace, doit s'exercer dans la sécurité publique. Elle serait paralysée par toute atteinte à l'ordre, par toute interruption dans les services vitaux de la Nation... Le gouvernement, ajoutait-il, demande donc aux ouvriers de s'en remettre à la loi pour celles de leurs revendications qui doivent être réglées par la loi; de poursuivre les autres dans le calme, la dignité et la discipline. » Paroles énergiques que les faits devaient démentir !

c) *Manque d'homogénéité de la majorité du Front Populaire.* — La cause la plus directe de l'échec de l'expérience Blum, fut le manque d'homogénéité complet de sa majorité.

Celle-ci, si nombreuse qu'elle fût, n'était pas viable en réalité. Certes, elle avait été élue sur un programme minimum commun, mais dont le contenu était surtout négatif : contre la politique de M. Laval, contre les « deux cents familles », pour la défense de la démocratie ; mais comme une œuvre gouvernementale doit être essentiellement constructive et concrète, il aurait fallu que la majorité entière fût derrière son chef pour lui permettre d'entreprendre la réalisation de son programme.

Or, que comprenait la majorité de M. Blum ? Des radicaux, des socialistes, des communistes. Etaient donc associés sous la même bannière, des libéraux bourgeois, des collectivistes marxistes et des révolutionnaires antiparlementaires. Quelques différences de doctrine séparaient donc les trois fractions de la majorité ! M. Blum ne pouvant ni appliquer complètement son programme socialiste, ni continuer les méthodes condamnées si souvent par lui-même, du libéralisme, ne pouvait donc entreprendre qu'une œuvre bâtarde.

Au début, tout marcha bien, les réformes sociales telles que les congés payés furent votées par la majorité entière et même par la plupart des membres de l'opposition. Mais dès les premières difficultés financières venues, le bel accord disparut. Les communistes qui, par leur surenchère démagogique, menaient le jeu, soutenaient de leurs votes le Gouvernement et lui créaient, en provoquant des troubles sociaux, les pires difficultés.

Quant aux radicaux, les premières difficultés financières les rendirent très réticents; quand ils sentirent que la catastrophe financière arrivait à grands pas, au risque de faire disparaître le régime tout entier basé sur la liberté et la propriété, leurs décisions furent prises. En effet, si on peut observer que M. Blum s'en alla sur un vote de défiance du Sénat et non de la Chambre, il ne faut pas en conclure à un profond désaccord entre les deux Assemblées. La majorité radicale du Sénat savait bien qu'elle était assurée de la complicité tacite des radicaux de la Chambre.

M. Blum, trahi sourdement par l'aile gauche de sa majorité, abandonné par son aile droite, impuissant à faire une œuvre constructive avec une majorité aussi hétéroclite, n'avait qu'à abandonner le pouvoir, c'est d'ailleurs ce qu'il fit.

La chute du premier ministère Blum marqua, en réalité, la fin du Front Populaire. La preuve qu'un grand parti de gauche comprenant des radicaux, des socialistes et des communistes ne pouvait faire œuvre constructive, était faite.

Alors, pourquoi cette majorité Front Populaire, pourquoi ce pacte du 14 juillet 1935 : tout simplement, comme en 1924, comme en 1932, ce fut une alliance électorale dont le but était de remporter une victoire purement électorale.

Les radicaux, fidèles à leur vieille tactique opportuniste, n'avaient pu s'empêcher de recourir de nouveau à l'alliance

électorale avec les socialistes, aggravée de celle des communistes. Parti de gouvernement avant tout, le parti radical ne doutait pas que, l'expérience Blum passée, expérience à laquelle il prenait part, il entrerait dans les prochaines combinaisons ministérielles, étant donné le nombre de ses membres dans les deux Assemblées. Le raisonnement du parti radical était d'une logique irréfutable; après MM. Poincaré, Tardieu, Laval, M. Blum en fit les frais.

Pour conclure cette étude des deux tentatives faites par deux Présidents du Conseil pour gouverner à la manière d'un Premier Ministre anglais, nous constaterons que ces deux tentatives de MM. Tardieu et Blum aboutirent à deux échecs, que ces insuccès eurent tous deux la même cause principale : une crise de majorité.

TROISIÈME PARTIE

Renforcement des pouvoirs et de la situation du Président du Conseil

---

Nous envisagerons d'abord les idées et tendances pour examiner ensuite les réformes réalisées, notamment en ce qui concerne l'organisation de la Présidence du Conseil et les efforts faits pour arracher l'exécutif à l'emprise du Parlement.

Nous terminerons par un exposé des réformes qui auraient pu être accomplies pour consolider le pouvoir et la situation du Président du Conseil.

CHAPITRE PREMIER

LES IDÉES ET LES TENDANCES

Les projets de réforme du régime parlementaire pour le renforcement de l'exécutif, se rattachèrent à deux tendances : Celles qui avaient pour objet le renforcement de la situation et des pouvoirs du Président de la République. Celles qui avaient pour objet le renforcement de la situation et des pouvoirs du Président du Conseil.

Section I. — Partisans du renforcement du pouvoir et de la situation du Président de la République.

§ 1. Opinions doctrinales.

a) **Opinion de M. Hauriou**. — Il était naturel que le partisan le plus convaincu, en doctrine, du renforcement des pouvoirs du Chef de l'Etat, fut M. Hauriou, puisque celui-ci comptait parmi les partisans les plus résolus du parlementarisme orléaniste. Or, un principe fondamental, dans cette conception du parlementarisme, était que l'Exécutif devait être détenu par le Chef de l'Etat, le Cabinet servant de simple intermédiaire entre l'Assemblée et lui-même.

M. Hauriou préconisait un renforcement des pouvoirs du Chef de l'Etat en le faisant élire par le suffrage uni-

versel et en le faisant collaborer avec le Président du Conseil dans l'exercice du pouvoir gouvernemental. Mais une difficulté se posait. « Est-il possible, écrivait M. Hauriou, de combiner le régime parlementaire avec l'institution d'un Président de la République élu directement par le peuple ? » M. Hauriou répondait par l'affirmative, car il ne voyait pas de nécessité à ce que le Chef de l'Etat fut nommé par le Parlement. Mais il n'en restait pas moins que ce mode d'élection du Chef de l'Etat soulevait une objection grave : On pouvait redouter, qu'ainsi élu, le Président de la République aurait fait une politique personnelle, indépendante de celle du Cabinet ministériel, et qu'ainsi l'unité du Gouvernement aurait été compromise par des rivalités.

M. Hauriou pensait que cette objection n'était pas décisive. Il montrait que dans l'organe législatif, existait une dualité, Chambre et Sénat, et ces deux Assemblées, loin de se nuire, se complétaient et concouraient à l'unité du Législatif. Alors, écrivait l'éminent juriste, « si la dualité des Chambres a réussi, pourquoi celle des chefs du pouvoir exécutif ne réussirait-elle pas ? » Puisque tout le pouvoir politique s'était concentré entre les mains du Président du Conseil, tout le pouvoir juridique entre celles du Président de la République, pourquoi ne pas les associer dans l'exercice de l'Exécutif ? M. Hauriou rappelait que ce système dualiste avait fait ses preuves en France avec la dualité des magistratures. Il estimait qu'une certaine division du travail était nécessaire ; « en fait, écrivait-il, le Président de la République serait là pour suppléer activement le Président du Conseil dans la politique extérieure, si le Président du Conseil avait surtout à s'appliquer à la politique intérieure ou inversement. »

A l'objection, que l'on pourrait soulever, concernant la responsabilité politique du Cabinet qui devait couvrir

tous les actes du Chef de l'Etat et l'irresponsabilité de ce dernier, M. Hauriou répondait que c'était là « des difficultés secondaires qui s'arrangent d'elles-mêmes en présence de nécessité d'ordre supérieur. » Au fait qu'en face du Président de la République, le ministre, par suite de la formalité du contre-seing serait en réalité responsable de décisions qui lui seraient complètement étrangères, M. Hauriou se contentait d'assimiler la situation du ministre à celle du gérant d'un journal responsable des écrits qui y paraissent.

Certes, M. Hauriou admettait que la situation du Président du Conseil serait changée puisqu'il faudrait qu'il comptât avec le Président de la République, mais il estimait que le Chef de l'Etat serait pour le Président du Conseil d'un précieux concours dans les luttes contre le Parlement.

Enfin, la dissolution serait possible. Elle était tombée en désuétude du fait de l'élection du Chef de l'Etat par le Parlement. Elu par le peuple, le Président de la République pourrait en appeler au peuple en cas de conflit entre l'Exécutif et le Législatif; en outre, le principe de l'irresponsabilité du Président de la République devant le Parlement ne serait pas atteint puisqu'au cas où un vote de défiance aurait renversé le Cabinet, il resterait au Chef de l'Etat la ressource d'en appeler directement au peuple. « Ainsi, concluait M. Hauriou, l'objection de la dualité des politiques n'est pas irréfutable, la combinaison d'un Président de la République élu par le peuple et d'un régime parlementaire n'est pas impossible. »

b) **Opinion de M. Barthélemy**. — M. Barthélemy ne préconisait pas un partage de l'exercice du Gouvernement entre le Chef de l'Etat et le Président du Conseil, mais il estimait qu'il serait souhaitable que le Président du

Conseil puisse trouver un point d'appui dans le Président de la République. M. Barthélemy demandait une extension du collège électoral du Chef de l'Etat qui pourrait être non le suffrage universel, mais le suffrage restreint par lequel étaient élus les sénateurs.

§ 2. Opinions d'hommes politiques.

Depuis Mac Mahon, plusieurs Présidents de la République supportèrent difficilement la position subalterne dans laquelle la notion du parlementarisme occidental les avait confinés. Casimir Perrier envoya un message de démission dans lequel il déclarait : « La présidence de la République est dépourvue de moyens d'action et de contrôle. » Dans sa déposition au Conseil de Guerre de Rennes, lors de l'affaire Dreyfus, il déclara : « Si j'ai d'ordinaire ignoré, pendant que j'occupais la Présidence de la République, ce qui touchait à la marche des affaires publiques, il n'est aucun fait porté à ma connaissance personnelle que j'eusse laissé ignorer aux ministres responsables. »

MM. Poincaré et Deschanels, tous deux anciens Présidents de la République, confièrent à plusieurs reprises, combien leur situation était inférieure et leurs avis souvent bien divergents des décisions prises par leurs Présidents du Conseil.

Le Président de la République le plus rebelle à la situation que la pratique constitutionnelle lui faisait, fut M. Millerand. Il fut Président de la République du 23 septembre 1920 au 11 juin 1924, date à laquelle il donna sa démission de Chef de l'Etat. Il avait des idées très nettes sur la conception qu'il se faisait du Président de la République, il essaya de les mettre en pratique, mais ses tentatives ne furent pas couronnées de succès.

M. Hauriou résume ainsi l'ensemble du programme Millerand :

D'abord : les devoirs du Président et son rôle d'après la Constitution actuelle devront être définis en les entendant comme ceux d'un personnage actif et non passif, à savoir :

Etude des affaires importantes en collaboration avec le Président du Conseil et les ministres. — Prise de contact avec les représentants qualifiés de l'opposition, membres du Parlement et des assemblées départementales. — Devoir de veiller à la séparation des pouvoirs, les ministres étant les défenseurs de la politique gouvernementale devant les Chambres et les interprètes auprès du Président des volontés du Parlement.

Ensuite : programme de révision : Pouvoir exécutif libre sous le contrôle du Parlement et un pouvoir judiciaire indépendant; un collège électoral élargi pour le Président de la République.

C'était un programme qui s'inspirait nettement de la doctrine orléaniste et la tentative Millerand fut le dernier effort pour remettre en vigueur le parlementarisme dualiste et égalitaire.

§ 3. Critique de la conception du renforcement des pouvoirs du Président de la République.

Critique de Duguit. — Il est assez curieux de constater que la critique la plus pertinente de la conception du renforcement des pouvoirs du Président de la République fut faite par le juriste Duguit, qui fut longtemps partisan du régime parlementaire dualiste et égalitaire.

Pour M. Duguit, ou bien le Chef de l'Etat devait exercer lui-même la fonction gouvernementale, ses ministres étant réduits au simple rang de secrétaires, et le ministère n'étant pas responsable devant le Parlement, c'était le Gouvernement présidentiel sur le mode américain; ou bien, la

république parlementaire telle qu'elle existait en France. Or, pour que le régime parlementaire fonctionnât bien, pour que les Chambres puissent exercer un contrôle direct, effectif et constant sur le gouvernement et que la stabilité et la continuité gouvernementale puissent rester garanties, il fallait un Chef de l'Etat politiquement irresponsable et un ministère, au contraire, politiquement responsable. Si le Chef de l'Etat était politiquement irresponsable, il ne pouvait évidemment pas exercer effectivement les fonctions gouvernementales : « là où est la responsabilité, écrivait M. Duguit, là est le pouvoir », et il poursuivait : « ce sont les ministres qui sont politiquement responsables, ce sont eux qui agiront, qui décideront; le Président du Conseil, qui est leur chef, les représente devant les Chambres, parle en leur nom et pose la question de confiance. »

M. Duguit estimait qu'on ne pouvait à la fois maintenir la responsabilité politique des ministres et en même temps donner un pouvoir de décision au Chef de l'Etat, tout en maintenant pour ce dernier l'irresponsabilité. Tout gouvernement aurait été impossible et les risques de crises politiques et même de coup d'Etat n'auraient pas tarder à apparaître. Aussi M. Duguit souhaitait-il que les Présidents de la République ne tentassent pas d'esquisser une politique personnelle préjudiciable au bon fonctionnement du régime parlementaire.

Dans le cadre d'un régime parlementaire, il semble que les conceptions de M. Duguit étaient justes. Notre régime parlementaire avait évolué. Au régime dualiste et égalitaire s'était substitué le régime démocratique occidental, rupture de l'égalité des pouvoirs en faveur du Législatif. Si l'on avait voulu maintenir l'indépendance de l'Exécutif et, ainsi, empêcher le régime de verser dans le régime d'Assemblée, c'était la situation du Président du Conseil et non celle du Président de la République qu'il aurait

fallu renforcer; c'est lui qui était le personnage essentiel dans l'Exécutif et son rôle était primordial pour le jeu normal du régime parlementaire démocratique.

Reste à savoir si la chose était encore possible? Nous ne le pensons pas.

Section II. — Les partisans du renforcement du pouvoir et de la situation du Président du Conseil.

La plupart des juristes et des hommes politiques se trouvaient d'accord sur la nécessité de renforcer le pouvoir et la situation du Président du Conseil. Certes, concernant les moyens pour arriver à cette réforme, les avis différaient, mais tous étaient d'accord sur les deux points principaux : le Président du Conseil devait être réellement le chef de ses ministres, et pour cela, l'avis unanime était de réclamer une bonne organisation des services de la Présidence; enfin, le Président du Conseil devait être le chef d'une majorité cohérente pour qu'il put gouverner l'Assemblée et non être mené par elle.

§ 1. Opinions doctrinales.

Opinion de M. Barthélemy. — M. Barthélemy estimait primordial le rôle du Président du Conseil dans le régime parlementaire. Pour renforcer le pouvoir et la situation du Président du Conseil, M. Barthélemy estimait fort justement qu'il fallait avant tout un changement de mœurs. Il souhaitait une meilleure organisation de la Présidence du Conseil, qu'il voulait dotée d'instruments de contrôle et de surveillance.

Il estimait que les députés auraient dû revenir devant leurs électeurs pour se faire approuver à chaque chute de

ministère. Il croyait nécessaire que le Président du Conseil devait trouver un point d'appui dans le Président de la République et, pour cela, il préconisait une extension du collège électoral du Chef de l'Etat. Par ailleurs, M. Barthélemy pensait qu'il était inutile de faire le voyage de Versailles pour accomplir ces réformes; il proclamait enfin, que pour que le chef de gouvernement eût une autorité réelle, il était essentiel qu'il eû l'âme d'un chef.

Opinion de M. Duguit. — Pour M. Duguit, lui aussi, le rôle du Président du Conseil était capital. Il avait été frappé de la tâche écrasante que devait assumer le Premier Ministre. Celui-ci, en effet, devait diriger la politique générale à l'intérieur et à l'extérieur. Il devait donc assurer la liaison entre les départements ministériels. « Travail surhumain », estimait M. Duguit. Pour qu'il puisse mener à bien sa double tâche de dirigeant et d'agent de liaison et de coordination, M. Duguit préconisait une organisation complète et rationnelle des services de la Présidence du Conseil.

Opinion de M. Bonnard. — Dans un article publié dans la *Revue de Droit Public* (1935), M. Bonnard avait montré avec clarté l'importance du rôle du Président du Conseil dans le système parlementaire : « C'est par la Présidence du Conseil que peuvent se réaliser l'homogénéité et la solidarité ministérielles, règles fondamentales du régime parlementaire. » M. Bonnard montrait que le ministère était homogène du fait que le Président du Conseil choisissait ses ministres, leur montrait la ligne de conduite qu'ils devaient suivre, assurait la liaison et coordonnait leurs actes en vue d'établir des décisions « à caractère inter-ministériel. » Au surcroît, c'est le Premier Ministre qui prenait lui-même des décisions à caractère « extra-ministériel », et enfin,

assurait la direction de certains services ne rentrant dans aucun département.

M. Bonnard montrait fort justement que depuis la guerre de 1914, était apparu un grand développement du rôle du Président du Conseil, que celui-ci pouvait se résumer dans une triple proposition : Rôle de décision de politique générale; — rôle de liaison et de coordination inter-ministérielles; — rôle d'activité extra-ministérielle.

M. Bonnard préconisait la création : 1° d'organes de documentation et d'étude pour renseigner directement le Président du Conseil sans avoir recours aux services des ministères; 2° d'organes de liaison et de coordination entre les différents ministères pour les affaires inter-ministérielles; 3° enfin, d'organes pour la préparation des décisions rentrant dans la compétence propre du Président du Conseil.

M. Bonnard estimait que la cause principale de la précarité de la situation du Président du Conseil, résidait dans le fait qu'il n'était pas nommé dans la Constitution. Il aurait fallu aller à Versailles, ou tout au moins réorganiser la Présidence du Conseil par voie de législation et non par voie réglementaire.

§ 2. Opinions de certaines personnalités politiques.

Remarquons que la doctrine avait porté son attention plutôt sur le problème du Président du Conseil, chef des ministres, et que leurs études traitèrent surtout de la réorganisation des services de la Présidence du Conseil, tandis que les hommes politiques s'étaient de préférence penchés sur le problème des relations du Président du Conseil avec l'Assemblée. Les questions de dissolution et de majorité avaient retenu surtout leur attention.

Opinion de M. Romier sur le problème de la majorité. — M. Romier, journaliste éminent, dans un livre intitulé : *Idées très simples pour les Français*, avait exposé ses conceptions sur le régime parlementaire en général et l'exercice du Gouvernement en particulier : « Le régime parlementaire ne fonctionne bien que lorsque existent seulement deux grands partis. L'un des grands partis occupe le Gouvernement et assume les responsabilités; l'autre exerce le contrôle et le critique; c'est tantôt l'entraîneur, tantôt le frein...; or, chez nous, le régime parlementaire fonctionne mal..., les partis deviennent tellement nombreux qu'ils s'agit, non de partis, mais de coteries. C'est la suite inéluctable des empiétements croissants du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. A mesure que le législatif absorbe l'exécutif et s'ingère dans l'administration de l'Etat, les partis tendent à se fractionner suivant la diversité des catégories d'intérêts qui font pression sur eux, d'où l'instabilité gouvernementale. »

Opinion de M. Tardieu. — Après son échec au pouvoir, M. Tardieu, dans des articles parus à l'*Illustration* et dans plusieurs ouvrages, réclama avec force l'indépendance du Président du Conseil vis-à-vis de l'Assemblée. Dans un article de l'*Illustration* du 18 février 1933, il avait avec netteté résumé l'essentiel de sa thèse : « La suppression de l'initiative des dépenses, qui soumet les députés à la tyrannie de leurs électeurs, le droit de dissolution attribué, comme en Angleterre, au chef du Gouvernement, la prolongation du mandat législatif, la possibilité enfin donnée au peuple, comme en Suisse, de voter, non seulement sur les hommes, mais encore sur les choses, et de limiter par son pouvoir propre, le pouvoir excessif des Assemblées. »

Opinion de M. Milhaud. — M. Albert Milhaud était partisan d'un Président du Conseil s'appuyant sur une majorité homogène ; il préconisait, lui aussi, l'emploi de la dissolution gouvernementale et non présidentielle, mais pensait que celle-ci devrait être subordonnée à l'assentiment du Sénat qui, dans la pensée de M. Milhaud, par sa mesure et sa modération, aurait joué un rôle utile en empêchant le Président du Conseil de céder à une impulsion de colère ou de dépit.

Opinion de M. Maurice Ordinaire. — L'ancien vice-président du Sénat, dans un ouvrage intitulé : *Le vice constitutionnel et la revision*, avait exposé ses idées sur la réforme qu'on devait apporter à la Constitution de 1875. Il était hostile au régime présidentiel. Il considérait qu'il était impossible de redonner au Président de la République les pouvoirs que la Constitution de 1875 lui avait généreusement accordés. Il demandait la réforme du droit de dissolution. Il voulait que la dissolution fut employée comme en Angleterre ; elle aurait permis, non seulement de connaître l'opinion du pays, mais aussi, et surtout, en cas de conflit entre le Président du Conseil et l'Assemblée, de constituer un véritable référendum. M. Ordinaire pensait aussi que la dissolution aurait permis de trouver une majorité stable, condition nécessaire et suffisante pour gouverner en régime parlementaire démocratique. Il était d'avis que la dissolution devait être immédiatement décidée par le Président de la République, sur la simple demande du Président du Conseil, sans l'autorisation préalable du Sénat.

Opinion de M. Léon Blum. — Depuis longtemps M. Blum était partisan d'une réforme gouvernementale. Nous avons vu précédemment qu'il concevait le Président du Conseil

comme un véritable chef, le chef de la majorité victorieuse issue des élections. Pour lui aussi, le droit de dissolution devait être donné au Président du Conseil, comme corollaire indispensable au droit que les députés avaient de renverser le ministère. Le leader socialiste voulait aussi que le Premier Ministre fût le chef de ses ministres. Pour cela, une réforme de la Présidence était nécessaire. Il pensait que le Président du Conseil devait diriger à la fois les travaux parlementaires et l'activité de ses ministres. Pour cela, M. Blum estimait que le Président du Conseil ne pourrait mener à bien cette tâche qu'à la condition de prendre la Présidence sans s'adjoindre un autre portefeuille, tout comme ses collaborateurs de la Présidence, ministres d'Etat, associés directement à la mission présidentielle. M. Blum était hostile à la réunion fréquente du Conseil des ministres, le Président du Conseil devant être seul chargé de la direction politique et administrative du Gouvernement. Pour faire face à cette charge, M. Blum pensait qu'un organisme administratif aurait dû être créé. Ce bureau, composé de membres permanents et temporaires, aurait assuré une certaine continuité gouvernementale pendant les crises ministérielles. Le chef de ce bureau aurait été le Secrétaire général du Conseil des Ministres.

Opinion et tentative de M. Doumergue. — M. Doumergue, lorsqu'il fut appelé au pouvoir par l'opinion, le 6 février 1934, comprit que pour mener à bien son œuvre de redressement, une réforme gouvernementale s'avérait nécessaire. Mais absorbé, dès son arrivée, par les graves problèmes de l'heure, il ne put soumettre son projet de révision de la Constitution que vers la fin octobre 1934; ce fut sa perte, car l'opinion s'étant déjà écartée de la participation active à la vie politique, les passions partisanes reprirent le dessus et empêchèrent M. Doumergue de mener sa tâche à bien.

Le 3 novembre 1934, en Conseil des Ministres, fut adopté un projet de révision de la Constitution ainsi conçu : « 1° Insérer au début de l'article de la loi du 25 février 1875, l'alinéa suivant : « Le nombre des ministres ne peut excéder vingt, non compris le Président du Conseil qui a la qualité de Premier Ministre sans portefeuille. »

» 2° Supprimer le premier alinéa de l'article 5 de la loi du 25 février 1875, qui disait : « Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration de son mandat. » Remplacer cet alinéa par les dispositions suivantes : « Le Président de la République peut dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration de son mandat. Au cours de la première année de ce mandat, la dissolution ne peut être prononcée que sur l'avis conforme du Sénat. Au cours des années suivantes, le Président de la République peut dissoudre la Chambre sans l'avis en forme du Sénat. »

» 3° Compléter l'article 4 de la loi du 25 février 1875, par les dispositions suivantes : « L'Etat assure aux fonctionnaires la stabilité de leur emploi et des garanties de carrière; toute cessation de service injuste ou concertée entraîne la rupture du lien qui les unit à l'Etat. »

» 4° Compléter l'article 8 de la loi du 24 février 1875 qui dispose que : « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finance doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle », en ajoutant les dispositions suivantes : « En dehors de l'initiative du Gouvernement, aucune proposition de dépense n'est recevable si elle n'a été précédée du vote par les deux Chambres d'une recette correspondante. »

Il ressort de la lecture de ce projet, que si celui-ci avait été adopté, le pouvoir du Président du Conseil aurait été sérieusement renforcé. D'abord, le Président du Conseil

aurait été reconnu formellement par la Constitution sous le titre de Premier Ministre, ce qui lui aurait donné une supériorité reconnue sur les autres ministres. Par le fait que la Constitution aurait expressément indiqué que le Président du Conseil serait sans portefeuille, la direction intra-ministérielle aurait été ainsi implicitement reconnue au Président du Conseil.

Mais, surtout, l'importance de la réforme résultait de l'insertion dans la Constitution, du passage relatant que la Chambre pourrait être dissoute par le Président de la République sur la simple demande du Premier Ministre, sans l'avis conforme du Sénat, dès la deuxième année de son mandat. M. Doumergue tenait fort à ce point de son projet de réforme, il voulait fortifier « l'autorité gouvernementale bien affaiblie » et rendre « effective la responsabilité de la Chambre devant le pays ». « Permettons, dit-il, dans une allocution radiodiffusée, au Premier Ministre, lorsque naît un conflit au sein du Gouvernement, d'en appeler immédiatement au pays. Soyez certains que les crises ministérielles seront rares quand la crainte de la dissolution immédiate viendra réfréner les ambitions impatientes et souvent fort peu justifiées, qui sont à l'origine de la plupart des crises ministérielles, bien plus que des désaccords profonds et réels sur les idées ou les principes. »

Enfin, en ce qui concerne les services administratifs de la Présidence du Conseil, M. Doumergue, dans son allocution du 4 octobre 1934, précisait : « Vous savez que j'attends d'une Présidence du Conseil bien organisée, avec à sa tête un Président du Conseil reconnu par la Constitution, des possibilités d'action gouvernementale qui n'existent pas aujourd'hui. Dans mon projet, la Présidence du Conseil doit être dotée de services et d'un personnel sélectionné, permanent et surtout peu nombreux, détaché

des grandes administrations publiques. Grâce à ces services, le Président du Conseil pourra suivre attentivement l'activité de chaque département ministériel et veiller à ce que l'un ne gêne pas l'autre et que travaux, initiatives et efforts, soient coordonnés en vue du bien général. »

Le réforme gouvernementale de M. Doumergue était étendue, elle aurait, dans une certaine mesure, permis un renforcement du pouvoir et de la situation du Président du Conseil.

Mais, faute d'avoir eu une majorité fidèle et disciplinée, M. Doumergue, après la démission des ministres radicaux, dut se retirer, emportant dans sa retraite ses projets de révision de la Constitution.

CHAPITRE II

LES REALISATIONS

§ 1. Réalisations tendant a faire du Président du Conseil le chef des autres Ministres.

Vis-à-vis de ses ministres le rôle du Président du Conseil était triple. Il devait diriger la politique générale du Gouvernement — coordonner les diverses activités ministérielles — diriger les activités extraministérielles.

Pour remplir cette lourde tâche, le Président du Conseil n'avait eu jusqu'à la guerre de 1914 aucun service bureaucratique.

Depuis lors, plusieurs essais se firent en vue d'organiser et de développer les services de la Présidence du Conseil. Le nom de cet organisme administratif commença d'apparaître au *Journal Officiel* simplement au début de la guerre de 1914. On commença par créer deux Chefs de Cabinets : l'un pour la présidence du Conseil, l'autre pour le département dont le Président du Conseil était titulaire. En 1917 un embryon de service bureaucratique chargé de l'étude et de l'organisation fut créé sous le ministère Ribot; ce fut le secrétariat administratif qui avait pour mission principale de renseigner et de documenter le Président du Conseil sur tous les problèmes concernant la politique générale du gouvernement.

Le ministère Painlevé conserva cet organisme et lui

donna le titre de secrétariat général de la présidence du Conseil.

Le ministère Clemenceau fit de cet organisme de documentation un organe de coordination des activités ministérielles. A sa tête on y plaça un sous-secrétaire d'Etat.

L'institution du sous-secrétaire d'Etat fut maintenue par les successeurs de Clemenceau jusqu'en 1924 où M. Herriot la remplaça par un secrétariat général.

En 1925, M. Painlevé ressuscita le sous-secrétariat par un décret du 29 septembre 1925 et un arrêté du 2 octobre lui assura une organisation bureaucratique.

Supprimé par M. Poincaré en 1926 par raison d'économie, le sous-secrétariat fut rétabli par M. Tardieu et ses attributions furent définies par un décret du 7 novembre 1929.

M. Laval garda l'institution en lui donnant le titre de sous-secrétariat de la Présidence du Conseil et de l'Economie nationale.

M. Doumergue, désireux de réformer entièrement la Présidence du Conseil supprima le sous-secrétariat. Il fut rétabli en 1935 par M. Flandin.

Réforme Flandin. — L'organisation de la Présidence du Conseil fut faite en deux étapes. Elle fut pour la première fois abordée dans un texte législatif par l'article 23 de la loi de Finance du 24 décembre 1934 qui contenait les principes d'organisation ainsi énoncés dans le texte de l'article : « le ministre chargé de la Présidence du Conseil a sous sa direction les services administratifs de la Présidence du Conseil, la direction générale des services d'Alsace-Lorraine, le secrétariat général du Conseil supérieur de la Défense nationale, le Conseil national économique, le Conseil national de la main-d'œuvre, les services de la statistique générale de la France. »

L'article 23 fut adopté sans difficultés par la Chambre le

3 décembre 1934. Au Sénat un contre-projet présenté par M. Mauléon voulait que le projet d'organisation de la Présidence du Conseil fût consacré par une loi qui déterminerait de façon précise les attributions de la Présidence du Conseil; mais M. Flandin ne voulait pas préciser les attributions des services admkinistratifs attachés à la Présidence du Conseil. Le contre-projet fut repoussé et le texte gouvernemental voté au Sénat le 20 décembre 1934.

Le principe étant voté, ce fut un décret pris le 31 janvier 1935 qui fixa les modalités de l'organisation de la Présidence du Conseil. Les principales fonctions attribuées à l'institution étaient des fonctions de liaison et de documentation. Tout d'abord, l'installation de la Présidence du Conseil était prévue dans un local : l'Hôtel Matignon, afin de bien donner à la Présidence du Conseil le caractère d'un département ministériel distinct.

L'organisation en elle-même consistait d'une part : en la création d'un personnel temporaire : les chargés de mission nommés pour la durée d'un ministère, leur nombre ne devant pas dépasser quinze et à leur tête se trouvant un Secrétaire général des services administratifs de la Présidence du Conseil. — D'autre part, un organisme bureaucratique fixe. Ces bureaux permanents comprenaient un chef de bureau, un sous-chef, des rédacteurs, des dactylos, des commis et des huissiers. Cet organisme devait renseigner le Président du Conseil sur les travaux législatifs et les débats engagés devant les Chambres.

Tous les renseignements concernant la direction générale de la politique, la liaison et la coordination des différents ministériels étaient fournis par les bureaux et par les chargés de mission.

En somme, les services de la Présidence du Conseil organisés par la réforme Flandin avaient un rôle assez limité d'information et de liaison. Le tort de M. Flandin avait été

de déterminer les services de la Présidence du Conseil par simple voie réglementaire. Une détermination législative aurait donné plus de stabilité à l'institution. De plus, le rôle de simple liaison et de documentation accordé aux services était insuffisant ; on aurait dû leur octroyer le rôle de direction qui aurait été réalisable par la transmission directe, par les services de la Présidence du Conseil, des décisions gouvernementales aux ministres intéressés et par le contrôle dans l'exécution de ces décisions.

Enfin il semble que M. Flandin, dans sa crainte de donner trop d'importance aux bureaux, commit une faute d'organisation en créant trop de personnel volant et surtout en limitant le pouvoir du Secrétaire général à la durée du ministère. Il semble qu'une certaine continuité de politique gouvernementale aurait été assurée si le Secrétaire général avait été un fonctionnaire fixe, indifférent aux crises ministérielles.

A l'avènement du Front Populaire, peu de changements furent opérés dans les services de la Présidence du Conseil. M. Blum, qui cependant était un partisan convaincu d'une réforme des services de la Présidence du Conseil se contenta de créer, lors de son premier ministère, trois ministres d'Etat chargés d'aider le Président du Conseil et un sous-secrétaire d'Etat à la Présidence.

M. Chautemps, dans le cabinet qu'il forma le 17 janvier 1938, institua une vice-présidence du Conseil, un ministre chargé des services de la Présidence du Conseil aidé d'un sous-secrétaire d'Etat. M. Blum nomma dans son deuxième ministère outre un vice-président, un ministre de la coordination et deux sous-secrétaires d'Etat à la Présidence du Conseil : simples collaborateurs du Président du Conseil, ces ministres n'avaient qu'un rôle subalterne d'aide et de liaison.

M. Daladier au début de son ministère du 10 avril 1938

fit une tentative beaucoup plus importante, concernant la direction du ministère. Afin de s'assurer une liaison plus étroite avec ses collaborateurs tout en évitant les inconvénients des conseils de ministres, un comité restreint composé du Président du Conseil, du vice-président, du ministre des Affaires étrangères, du Garde des Sceaux fut institué. Il se réunissait entre les Conseils de Cabinet pour les préparer. Mais on vit peu à peu les séances du Comité restreint s'espacer et finir par disparaître.

Pendant la guerre de 1939-1940, M. Paul Reynaud, qui succéda le 21 mars 1940 à M. Daladier, reprit l'idée de ce dernier.

Par le décret du 30 mars 1940 il créa deux comités : le comité de guerre et le comité économique.

Le Comité de guerre était composé du Président du Conseil, du vice-président du Conseil, des ministres de la Défense nationale, de l'Air, de la Marine, de l'Intérieur, des Finances, des Colonies, du Blocus et de l'Armement. Il était présidé par le Président du Conseil et se réunissait trois fois par semaine.

Le Comité économique était composé du vice-président du Conseil, du ministre des Finances et des ministres dont les attributions étaient d'ordre économique. Il se réunissait une fois par semaine.

Enfin, le même décret nommait un sous-secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil, chargé des fonctions de secrétaire commun pour les deux Comités.

En outre, le vice-président du Conseil avait reçu la qualité de ministre de la coordination.

Par les institutions des Comités et de l'appellation précise du vice-président du Conseil, M. Paul Reynaud avait réalisé une certaine concentration des pouvoirs qui permettait au Président du Conseil une action personnelle plus directe et plus rapide sans qu'il cessât toutefois d'agir en collaboration avec ses ministres.

§ 2. Tentatives pour libérer l'exécutif de l'emprise du législatif. — Les pleins pouvoirs.

Faute d'une majorité nombreuse et disciplinée, le Président du Conseil depuis la guerre de 1914 se vit dans l'impossibilité de gouverner vu les interventions croissantes du législatif dans les prérogatives de l'exécutif. Cependant il fut des moments où des décisions rapides devaient être prises en raison de crises politiques et financières aiguës; les dispositions législatives ne pouvant être votées et appliquées que dans un laps de temps plus ou moins long, les mesures nécessaires furent appliquées au moyen de la procédure exceptionnelle et rapide des décrets-lois que le Président du Conseil pouvait appliquer lorsqu'il avait reçu par un vote des Chambres les pleins pouvoirs.

Les pleins pouvoirs avaient été employés pour la première fois pendant la guerre de 1914-18; depuis lors la procédure des décrets-lois fut appliquée à maintes reprises.

Le procédé des décrets-lois était, à notre sens, une institution inconstitutionnelle; il était contraire à l'esprit et à la lettre de la Constitution de 1875. La seule explication possible était de constater que la Constitution avait évolué et qu'il n'était plus exact que le pouvoir de modifier les lois formelles restât l'apanage du Parlement.

A différentes reprises de plus en plus rapprochées dans le temps à mesure que se précisait en s'aggravant la crise d'autorité dont souffrait notre régime, l'exécutif est substitué au Parlement pour légiférer.

Pendant la guerre de 1914, le but de cette procédure exceptionnelle fut d'éviter la lenteur et la publicité des lois. La loi d'autorisation indiquait seulement de manière précise les questions sur lesquelles le Gouvernement pouvait légiférer : telle la loi du 6 mai 1916 donnant pleins pou-

voirs limités à la matière des tarifs douaniers et la loi du 20 février 1918 sur le ravitaillement civil.

Depuis la guerre de 1914, sept lois accordant les pleins pouvoirs furent votées par les Assemblées.

La loi du 22 mars 1924 fut accordée au gouvernement de M. Poincaré pour remédier à la crise du franc. Elle avait été conçue en ces termes : « Le gouvernement a plein pouvoir pour faire toute réforme et simplification administrative que comporte la réalisation d'économie. »

La loi du 3 août 1926 accorda au gouvernement Poincaré la faculté de procéder jusqu'au 31 décembre 1926 à la suppression de tous emplois, établissements ou services qu'il jugerait utile.

La loi du 28 février 1934 autorisait M. Doumergue à prendre jusqu'au 30 juin toutes mesures d'économie qu'exigerait l'équilibre du budget.

La loi du 8 juin 1935 accordait en termes vagues à M. Laval le droit de prendre toutes dispositions jusqu'au 31 octobre pour lutter contre la spéculation et défendre le franc.

La loi du 13 avril 1938 accorda les pleins pouvoirs à M. Daladier pour une première série de décrets-lois. La loi votée par les Chambres était conçue en termes suivants :. « Article unique : le Gouvernement est autorisé jusqu'à la clôture de la session ordinaire des Chambres et au plus tard jusqu'au 31 juillet 1938 à prendre par décrets délibérés en Conseil des ministres les mesures qu'il juge indispensables pour faire face aux dépenses nécessitées par la défense nationale, et redresser les finances et l'économie de la nation. »

La loi du 5 octobre 1938 accordait les pleins pouvoirs à M. Daladier pour un deuxième « train » de décrets-lois. La loi était ainsi conçue : « Le gouvernement est autorisé jusqu'au 15 novembre 1938 à prendre par décrets délibérés et

approuvés en Conseil des ministres les mesures destinées à réaliser le redressement immédiat de la situation économique et financière du pays ».

Quelques mois avant la guerre de 1939, la loi du 19 mars 1939 accordait au gouvernement les pleins pouvoirs jusqu'au 30 novembre 1939, « par décrets délibérés en Conseil des ministres pour les mesures nécessaires à la défense du pays. »

Pendant la guerre les Chambres furent convoquées en session extraordinaire le 30 novembre 1939 et accordèrent par la loi du 8 décembre les pleins pouvoirs pour toute la durée de la guerre. Elle introduisait à titre permanent et définitif le procédé du décret-loi comme institution du temps de guerre.

Le procédé des décrets-lois montre bien que le régime parlementaire que nous avions sous la III[e] République était impuissant à donner à l'exécutif une autorité suffisante puisque lorsque des mesures importantes s'imposaient, la mise à l'écart des Chambres, violation de la règle parlementaire, s'imposait.

CHAPITRE III

PROJETS DE RÉFORME QUI AURAIENT PU RENFORCER LA SITUATION DU PRÉSIDENT DU CONSEIL

Section I. — Réforme administrative.

Pour que le Président du Conseil fût vraiment le chef de ses ministres, pour qu'il pût effectivement remplir son triple rôle de direction, liaison, coordination, bref pour que l'homogénéité et la solidarité ministérielle n'eussent pas été des fictions, il aurait été indispensable d'aménager les services de la Présidence du Conseil. La création d'organes de documentation, de liaison, de coordination et aussi l'aménagement de services de préparation des décisions rentrant dans la compétence du Président du Conseil auraient dû être effectués rapidement. Certes, la réforme Flandin avait amené une notable amélioration des services de la Présidence du Conseil, mais faute d'un texte législatif la consacrant, elle était restée à la merci des ministères suivants. Les différents ministères créés par les successeurs de M. Flandin pour aider le Président du Conseil dans sa tâche avaient certes rendu des services indéniables, mais leurs rôles avaient été trop politiques et trop peu administratifs. Il aurait fallu une Présidence du Conseil stable, l'esprit bureaucratique si dénigré dans les autres ministères faisait défaut et pour cause dans les services de la Présidence du

Conseil. Aussi la réforme aurait dû être faite par une loi qui aurait donné à la Présidence du Conseil une stabilité que l'on ne trouva jamais.

Section II. — Réformes politiques.

§ 1. Réforme des Commissions parlementaires.

Pour libérer l'exécutif et restreindre les pouvoirs exorbitants que s'étaient arrogés les Assemblées, il aurait. fallu réformer le système des Commissions parlementaires. Il aurait fallu supprimer le droit de la Commission des finances d'amender sans restrictions les projets du gouvernement, ce qui aboutissait généralement à un projet de réforme hybride, compromis entre l'Assemblée et le Gouvernement, entente qui ne satisfaisait pas entièrement les deux parties et dont le résultat ne pouvait être que néfaste pour l'intérêt général. De plus il aurait été nécessaire de soustraire le Président du Conseil à l'obligation de s'expliquer trop souvent sur une convocation impérative d'une des grandes commissions. Certes le principe du système des Commissions aurait pu être maintenu, mais elles auraient dû rester confinées dans leur rôle initial de simple organe d'instruction et de préparation des travaux parlementaires.

§ 2. Le droit d'initiative des Députés en matière financière.

Nous avons vu que le droit d'initiative des députés en matière de dépense avait été une source d'affaiblissement pour le Président du Conseil en même temps qu'un danger pour les finances du pays. Une réforme radicale aurait dû être opérée. Un texte législatif, ou mieux, un texte consti-

tutionnel aurait dû enlever aux députés le droit d'augmenter les charges de l'Etat. Ils n'auraient dû être que des contrôleurs alors qu'en réalité ils étaient des généreux dispensateurs du trésor public, bénéficiant de la plus parfaite des irresponsabilités.

§ 3. Dissolution gouvernementale.

Puisque les assemblées, conformément aux règles parlementaires, pouvaient renverser le gouvernement par un vote de défiance, il aurait été juste et même indispensable qu'en retour l'exécutif eût le droit de dissoudre la Chambre des Députés. En portant le conflit devant le collège électoral, l'exécutif n'aurait fait qu'appliquer le principe de la souveraineté de la nation; en renvoyant les Chambres devant le pays qui aurait servi ainsi d'arbitre, l'équilibre entre les deux pouvoirs aurait été maintenu.

La dissolution aurait dû être gouvernementale et non présidentielle puisque l'élément prépondérant de l'exécutif était le Président du Conseil. Il était d'ailleurs naturel que l'on donnât ce droit de dissolution au Président du Conseil puisqu'il était le responsable direct de la politique générale du gouvernement.

§ 4. Reconnaissance du Président du Conseil

Il semble qu'il aurait été bon de mentionner l'institution du Président du Conseil dans la Constitution. L'argument qui consistait à nier à la Présidence du Conseil tout caractère constitutionnel, en invoquant le silence de la Constitution, serait tombé de lui-même.

§ 5. Création d'une majorité homogène : Regroupement des Partis.

La réforme la plus urgente eût été sans doute la création d'une majorité puissante et homogène, indispensable pour le Président du Conseil pour accomplir une œuvre vraiment constructive et de longue haleine. Il fallait supprimer les crises ministérielles.

Peut-être aurait-il été possible de former tant sur le plan électoral que sur le plan gouvernemental des alliances entre individus ayant en réalité la même conception sur les principaux problèmes politiques et économiques.

Qu'avions-nous vu dans ces dernières années? : une alliance électorale : le Front Populaire, entre partis dits « de gauche ». Or cette alliance électorale, appelée autrefois Cartel, s'était avérée absolument inefficace sur le plan gouvernemental. La preuve avait été faite que radicaux, socialistes et communistes, hors des mesures purement négatives dites « de défenses de la République » avaient été incapables de constituer et d'appliquer un plan constructif. Les radicaux n'avaient pu se résoudre à rompre avec les socialistes et les communistes. Or, en réalité, rien ne les séparait d'avec les partis modérés, identité de vue sur le plan social, économique et financier.

Si on avait voulu que le Président du Conseil pût avoir à la Chambre une majorité homogène, il aurait été indispensable de créer deux blocs correspondant à deux tendances bien séparées dans le pays.

Le premier bloc aurait compris tous les collectivistes : c'est-à-dire le parti socialiste, le parti communiste avec leurs succédanés.

L'autre bloc aurait compris les radicaux et les modérés. Leurs idées, leurs intérêts étant les mêmes, ils auraient formé non un parti mais une coalition, une majorité nom-

breuse et homogène sur laquelle un Président du Conseil aurait pu s'appuyer et gouverner.

Mais ce bloc anticollectiviste, d'apparence si aisée à se créer, s'était toujours heurté au refus formel des radicaux.

En France, les questions dites de sentiment se sont toujours mêlées étroitement avec la politique ; trop de préjugés séparaient les radicaux des modérés. D'autre part l'individualisme et le sentiment des nuances étaient tellement grands en France que ces deux blocs n'auraient pu se maintenir. Tôt ou tard ils se seraient désagrégés en groupes nombreux et opposés. Le système des « two parties » n'était pas viable en France. Aussi la solution dans le cadre du régime parlementaire démocratique semblait être sans issue, une refonte totale de notre système politique était nécessaire afin de donner à l'exécutif une place prépondérante et de lui permettre de gouverner, c'est-à-dire de faire une œuvre constructive et de longue haleine.

ADDITIF

LE VICE-PRESIDENT DU CONSEIL DANS LA CONSTITUTION DE 1940

La Constitution de 1940, élaborée au lendemain de la défaite, supprima le régime parlementaire en France. Le Chef de l'Etat détient la plénitude du pouvoir gouvernemental. Le Président du Conseil qui, dans le régime parlementaire, servait de trait d'union entre ces deux pouvoirs, n'avait donc plus de raisons d'être, et effectivement il disparaît de nos institutions politiques.

Dans la nouvelle Constitution, aux côtés du Chef de l'Etat, se trouve un vice-président du Conseil qui n'a rien de commun avec l'ancien Président du Conseil, mais qui jouit d'une place prépondérante vis-à-vis des autres ministres et secrétaires d'Etat.

Nous envisagerons brièvement le rôle et la situation du vice-président du Conseil dans la Constitution de 1940.

Dans le régime parlementaire, coexistait parfois dans un ministère, aux côtés du Président du Conseil, un vice-président, sans fonctions bien définies. En réalité, la plupart du temps, l'existence d'un vice-président du Conseil tenait au fait que le Président du Conseil au pouvoir désirait, dans un ministère de coalition, se ménager les faveurs d'un personnage important d'un autre parti. Ainsi, M. Daladier dans le premier ministère Blum, joignit à ses fonctions de ministre de la Défense nationale, le titre de vice-président du Conseil.

Dans la nouvelle Constitution, il en va tout autrement, et le vice-président du Conseil ne présente qu'une similitude de terme avec l'ancien vice-président du Conseil.

1° Nomination du vice-président du Conseil.

L'article premier de la loi du 12 juillet 1940, cite le vice-président du Conseil en ces termes : « Le Conseil des Ministres se réunit sous la présidence du Maréchal de France, Chef de l'Etat français. Il comprend : le ministre, secrétaire d'Etat, vice-président du Conseil... »

Il n'y a donc pas d'hésitation, le vice-président du Conseil est mentionné expressément dans la loi relative à la composition du Gouvernement.

Le vice-président du Conseil est nommé par le Chef de l'Etat. En effet, l'acte constitutionnel du 11 juillet 1940 dans son article premier, § 1, est formel : « Le Chef de l'Etat français a la plénitude du pouvoir gouvernemental; il nomme et révoque les ministres et secrétaires d'Etat qui ne sont responsables que devant lui. »

La durée de sa fonction dépend donc, et uniquement, du Chef de l'Etat, puisqu'il n'est responsable que devant celui-ci, à la différence du Président du Conseil, qui était responsable devant les Chambres.

2° Attributions du vice-président du Conseil.

a) *La vice-président du Conseil dirige certains services délégués par le Chef de l'Etat.*

L'article 3 de la loi du 12 juillet 1940 énonce : « Sont rattachées à la Présidence du Conseil les questions relatives à l'information, la presse et la radiodiffusion. » Autrement

dit, les services de l'information, de la presse et de la radiodiffusion passent sous le contrôle du Chef de l'Etat.

Le décret du 19 juillet 1940 délègue la direction de ces services au vice-président du Conseil. L'article premier est, en effet, rédigé ainsi : « Par délégation du Maréchal de France, Chef de l'Etat français, le ministre secrétaire d'Etat, vice-président du Conseil exerce les attributions conférées à la Présidence du Conseil par l'article 3 de la loi du 12 juillet 1940, en ce qui concerne l'information, la presse et la radiodiffusion. »

Le vice-président du Conseil a donc la haute main sur les journaux, la T. S. F., en un mot sur l'opinion.

C'est une importante mais délicate fonction, qui est la preuve de la confiance dont jouit auprès du Maréchal Pétain, le vice-président du Conseil, M. Pierre Laval.

b) *Le vice-président du Conseil convoque et préside le Conseil de Cabinet.*

L'article 4 de la loi du 12 juillet 1940 déclarait : « En vue de coordonner et d'orienter l'action du Gouvernement dans le domaine économique, les ministres des Finances, de l'Agriculture et du Ravitaillement, de la Production industrielle et du Travail, des Communications et des Colonies, se réunissent périodiquement en Conseil restreint, sous la présidence et sur la convocation du vice-président du Conseil. »

Aux termes de cet article, le vice-président du Conseil convoquait et présidait un Cabinet restreint et sur des matières limitées au domaine économique. Mais la loi du 6 septembre 1940 est venu modifier les dispositions de l'article 4 de la loi du 12 juillet 1940 et étendre les pouvoirs du Conseil de cabinet et par conséquent du vice-président.

En effet, les articles 3 et 4 de la loi du 6 septembre, sont ainsi conçus :

« *Art.* 3. — Le vice-président du Conseil et huit des secrétaires d'Etat ont prérogatives de ministre.

» *Art.* 4. — Les secrétaires d'Etat forment, sous la présidence du vice-président du Conseil, le Conseil de cabinet. Le Conseil de cabinet prépare les décisions du Conseil des ministres. »

Le Conseil de cabinet a donc vu s'élargir son champ d'action. Comme dans le régime parlementaire, il devient un organe de préparation des décisions du Conseil des ministres.

Il comprend tous les secrétaires d'Etat, alors que le Conseil des ministres est composé uniquement des secrétaires d'Etat ayant rang de ministre.

Vis-à-vis du Cabinet, le vice-président du Conseil a donc une grande initiative; il peut le convoquer librement, il dirige effectivement les débats, et fait prévaloir son opinion. Bien entendu, il agit en étroite liaison et en plein accord avec le Chef de l'Etat.

Dans la pratique constitutionnelle, M. Pierre Laval réunit fréquemment le Conseil de cabinet. En son absence, il délègue ses fonctions de président au Garde des Sceaux.

A l'issue du Conseil de cabinet, le vice-président rend compte auprès du Maréchal des sujets discutés et des décisions préparées au cours du Conseil.

c) *Le vice-président du Conseil peut cumuler ses fonctions de vice-président du Conseil avec un autre secrétariat.*

Effectivement, M. Pierre Laval a été nommé par le décret du 28 octobre 1940, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères. Par le même décret, M. Baudoin, ancien

ministre des Affaires étrangères, était nommé secrétaire à la Présidence du Conseil, en gardant son rang de ministre. Le Chef de l'Etat a donc à sa disposition un véritable ministère de la Présidence du Conseil.

3° Le vice-président du Conseil successeur éventuel du Chef de l'Etat ?

L'acte constitutionnel n° 4 relatif à la suppléance et à la succession du Chef de l'Etat, est ainsi conçu :

« Nous, Maréchal de France, Chef de l'Etat français,
» Vu la loi du 10 juillet 1940,
» Décrétons :

» *Article premier.* — Si, pour quelque cause que ce soit, avant la ratification par la Nation de la nouvelle Constitution, nous sommes empêché d'exercer la fonction de Chef de l'Etat, M. Pierre Laval, vice-président du Conseil des ministres, l'assumera de plein droit. »

L'acte constitutionnel n° 4 *bis* fixe les modalités de la succession en cas d'empêchement de M. Laval. Son article unique modifie l'article 2 de l'acte n° 4 et est ainsi conçu : « Dans le cas où M. Pierre Laval serait empêché, pour quelque cause que ce soit, il serait à son tour remplacé par la personne que désignerait à la majorité des voix le Conseil des ministres; jusqu'à l'investiture de celle-ci, les fonctions seraient exercées par le Conseil des ministres. »

Le Maréchal Pétain, en nommant son successeur dans un acte constitutionnel, a donc bien marqué son désir d'avoir comme remplaçant éventuel, son vice-président du Conseil, M. Pierre Laval.

Le texte constitutionnel laisse planer une certaine incertitude pour l'avenir. En effet, l'article premier de l'acte 4

mentionne expressément le nom de M. Pierre Laval; il n'énonce pas en terme général le remplacement du Chef de l'Etat par son vice-président, mais il précise : « Si... nous sommes empêché d'exercer la fonction de Chef de l'Etat, M. Pierre Laval, vice-président du Conseil des ministres, l'assumera de plein droit. »

Il ne semble donc pas ressortir des textes que le successeur du Chef de l'Etat soit automatiquement le vice-président du Conseil.

A l'heure actuelle, la situation du vice-président du Conseil est prépondérante. Bras droit du Maréchal, successeur éventuel, M. Pierre Laval domine les autres ministres. En outre, dans ces heures difficiles, sa position de ministre des Affaires étrangères contribue à une augmentation de sa position.

Il s'agit peut être d'un cas particulier. Certes, la loi du 12 juillet et le décret du 19 juillet 1940, en lui donnant l'attribution de services importants, tels que l'information, la presse et la radiodiffusion, en lui conférant la présidence du Conseil de cabinet, ont placé le vice-président dans une situation privilégiée. Mais ce ne sont pas des lois constitutionnelles.

Dans l'avenir, la situation du vice-président du Conseil dans la nouvelle Constitution, sera-t-elle aussi prépondérante ? On ne peut le préjuger de façon certaine.

CONCLUSION

Arrivé au terme de notre étude sur le Président du Conseil qu'avons-nous constaté? une hostilité persistante à son égard, son rôle capital, une situation précaire.

Sous la Restauration, sous la Monarchie de Juillet, ce fut le Chef de l'Etat, le Monarque qui le tint en méfiance, sous la IIIe République ce furent surtout les Assemblées.

« Clef de voûte » du régime, en regard d'un Président de la République irresponsable, le Président du Conseil avait dans le système parlementaire démocratique un rôle primordial. C'était lui le chef du gouvernement responsable devant les Assemblées.

Mais sa situation était faible, sa vie politique brève, les crises ministérielles fréquentes.

La cause profonde de l'empiétement des Assemblées, avons-nous vu, tenait à l'impossibilité pour le Président du Conseil d'avoir une majorité nombreuse, homogène, fidèle.

Jalousé par ses ministres, dominé par les Chambres, le Président du Conseil vivait au jour le jour, les ministères se succédaient avec rapidité. Nous en eûmes 98 sous la IIIe République ! une crise d'autorité sévissait.

Certes une partie de l'opinion avait vu le danger. Des réformes administratives avaient été entreprises en vue d'organiser une présidence du Conseil plus stable. — Le système des décrets-lois permettait au Premier Ministre d'agir plus rapidement dans les moments critiques.

Mais ceci ne fut que des palliatifs insuffisants.

On ne comprit pas qu'en négligeant de donner au Président du Conseil une autorité suffisante, en ne lui assurant pas une stabilité et une longévité indispensables pour une œuvre féconde, en ne lui permettant d'être ni le chef de ses ministres, ni surtout le chef d'une majorité cohérente et disciplinée, c'était vouer à l'impuissance le pouvoir exécutif tout entier.

Quelle aide le Président du Conseil pouvait-il, en effet, attendre d'un Président de la République impuissant, effacé par la coutume constitutionnelle?

Le Président du Conseil faible, c'était l'exécutif faible. En réalité, nous vivions dans un véritable régime d'assemblée.

Un des rouages les plus importants du régime parlementaire ne fonctionnant plus, ce régime était appelé à disparaître.

La crise d'autorité, latente depuis de nombreuses années, éclata au lendemain de la défaite. Les problèmes urgents qui se posèrent, montrèrent de façon évidente l'impuissance du régime pour les résoudre. Le parlementarisme avait vécu.

L'étude de l'institution du Président du Conseil nous a montré l'un de ces aspects du régime parlementaire français; elle a été symptomatique de ce régime, car elle était, peut-on dire, le point de rencontre de ses caractéristiques et aussi de ses faiblesses.

Vu :
Le Doyen,
BONNARD

Vu, bon à imprimer :
Le Président de la thèse,
A. RÉGLADE

Vu et permis d'imprimer :
Bordeaux, le 3 décembre 1940
Le Recteur de l'Académie,
G. BOUSSAGOL

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

Ouvrages généraux

Barthélemy (J.). — *L'introduction du régime parlementaire en France*, éd. 1933.

Barthélemy et Duez. — *Traité de droit constitutionnel*, éd. 1933.

Bonnard (R.). — *La guerre de* 1939-40 *et le Droit Public*, éd. 1940.

Benoist (Ch.). — *La Réforme parlementaire*, Paris, 1902.

Bonnefon. — *Histoire du gouvernement parlementaire sous la Restauration*, Paris, 1905.

Broglie (de). — *Vues sur le Gouvernement de la France.*

Chateaubriand. — *La Monarchie selon la Charte.*

Duguit (L.). — *Traité de droit constitutionnel*, éd. 1924.

Dupriez. — *Les ministres dans les principaux pays d'Europe*, éd. 1892.

Duvergier et Huranne. — *Histoire du gouvernement parlementaire en France.*

Echeman (J.). — *Elément de droit constitutionnel français et comparé*, éd. 1924.

Haikal. — *Le Président du Conseil et l'évolution du parlementarisme en France*, éd. 1937.

Hanotaux. — *Histoire de la Nation française.* « Histoire politique », t. III, éd. 1929.

Hauriou. — *Précis de droit constitutionnel*, éd. 1923.

Hervieu (P.). — *Les ministères, leurs rôles et leurs attributions dans les différents Etats organisés*, éd. 1893.

Ordinaire (M.). — *Le vice constitutionnel et la révision*, Paris, 1932.

Prévost-Paradol. — *La France nouvelle.*

Seigfried (A.). — *Tableau des partis politiques en France*, Paris, 1931.

Tardieu (A.). — *La Réforme de l'Etat*, Paris, 1933.

— *L'heure de la décision*, Paris, 1934.

THIBAUDET. — *Les idées politiques de la France,* Paris, 1932.
TROTABAS (L.). — *Constitution et Gouvernement de la France,* éd. 1931.

THÈSES — REVUES — JOURNAUX

Annuaire interparlementaire, depuis 1931.
BARBEY. — *Le Conseil des Ministres sous la Restauration,* thèse, Paris, 1936.
CHANLAIRE (DE). — *La nomination des ministres par le Président de la République,* Nancy, 1902.
Europe Nouvelle. — « Le Front anti-marxiste de M. Tardieu et la disparition de la Droite », numéro du 23 avril 1932.
Illustration. — Article de Poincaré dans numéro du 20 avril 1933.
Intransigeant. — Article de Barthélemy dans numéro du 12 mars 1934.
Jahrbuch des offenlichen rechts. — Article de R. Capitant sur les ministères Tardieu, année 1936.
Journal officiel.
LIONS (P.). — *La Présidence du Conseil; son organisation,* thèse, Paris, 1935.
Mélanges Carré de Malberg. — Article de R. Capitant : « Régimes parlementaires ».
MENNESON (R.). — *L'organisation des services de la Présidence du Conseil en France,* thèse, Paris, 1928.
Revue des Deux Mondes. — A. Tardieu : « Réformer ou casser », numéro du 1er mars 1934.
— J. Bardoux : « La Réforme de l'Etat », numéro du 15 mars 1936.
Revue de Droit Public. — Article de A. Guillois : « La Présidence du Conseil », année 1923, p. 79.
— Article de R. Bonnard : « Etude sur l'homogénéité ministérielle », année 1913.
— Article de Duguit : « La responsabilité solidaire des ministres dans un cabinet de coalition », année 1916, p. 114.
— Article de Laski : « Le personnel du Cabinet en Angleterre », année 1933, p. 95.
— Article de R. Bonnard : « La Présidence du Conseil », année 1935, p. 74.
Revue d'histoire politique et constitutionnelle. — Article de J. Barthélemy : « Le Président du Conseil », année 1936.
Revue Politique et parlementaire. — Article de Mirkine-Guetzévitch : « La revision constitutionnelle », année 1933, p. 211.

— Article de Barthélemy : « La Constitution Doumergue », novembre 1934, p. 225.
— Article de A. Milhaud : « Simples réflexions sur la revision de la Constitution », année 1934.
Revue de Paris. — « Lettres sur la réforme gouvernementale », 1er décembre 1917.
— Article d'Ignotus : « Le Parlement et les Pleins Pouvoirs », juillet-août 1926.
Revue universelle. — Article de Ch. Benoist : « La Présidence du Conseil », 1er mars 1935.
Sibert. — *Le Premier Ministre anglais,* thèse, Paris, 1909.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

PREMIERE PARTIE

HOSTILITE A LA PRESIDENCE DU CONSEIL

CHAPITRE PREMIER. — Hostilité de Louis XVIII et de Charles X à l'égard du Président du Conseil 5

CHAPITRE II. — Méfiance et hostilité du Roi Louis-Philippe à l'égard du Président du Conseil, concurrent possible — car le Roi règne et gouverne. La conception du Régime parlementaire orléaniste 15

CHAPITRE III. — Hostilité à l'égard du Président du Conseil dans la Constitution de 1875 32

DEUXIEME PARTIE

LE PRESIDENT DU CONSEIL DANS LA PRATIQUE CONSTITUTIONNELLE DE 1875 A LA FIN DU REGIME PARLEMENTAIRE

CHAPITRE PREMIER. — Situation juridique du Président du Conseil 41

CHAPITRE II. — Situation politique du Président du Conseil.... 64

CHAPITRE III. — Aperçu sur la situation du Premier Ministre en Angleterre 85

CHAPITRE IV. — Tentatives de deux Présidents du Conseil de gouverner selon les méthodes anglaises 95

TROISIEME PARTIE

RENFORCEMENT DES POUVOIRS ET DE LA SITUATION DU PRESIDENT DU CONSEIL

CHAPITRE PREMIER. — Les idées et les tendances 116

CHAPITRE II. — Les réalisations 131

Chapitre III. — Projets de réforme qui auraient pu renforcer la situation du Président du Conseil 139

Additif. — Le Vice-Président du Conseil dans la Constitution de 1940 144

Conclusion 151

Bibliographie 153

Imprimerie Bière, 18, rue du Peugue, Bordeaux. — 1940.